

Innovatiivisuuden esteet julkisessa palveluhankinnassa: Tuottajan näkökulma

Leo Sebastian Linko

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi: Hallinnon ja organisaatioiden tutkimus

Pro gradu –tutkielma

Marraskuu 2019



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Leo Sebastian Linko			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Innovatiivisuuden esteet julkisessa palveluhankinnassa: Tuottajan näkökulma			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro Gradu		Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 79
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkielmassa selvitetään innovatiivisuuden esteitä julkisessa palveluhankinnassa palveluiden tuottajien näkökulmasta katsottuna. Lisäksi huomio kiinnittyy erityisesti siihen, miten palveluita tuottavien organisaatioiden toimiala, koko ja aiempi TK-toiminta vaikuttavat heidän kokemuksiinsa esteisiin innovaatioiden synnylle julkisessa hankinnassa. Uusien innovaatioiden synty nähdään yhtenä tärkeänä talouskasvun ja hyvinvoinnin edistäjänä. Tärkeyden tunnistamisen myötä, on innovaatioiden edistäminen julkisen hankinnan kautta noussut yhdeksi merkittäväksi innovaatiopolitiikan keinoksi. Innovatiivisen julkisen hankinnan ympärille onkin kehittynyt 2000-luvulla laajempi teoreettinen viitekehys mutta tutkimus on pääosin keskittynyt vain teknologisiin hankintoihin ja tilaajapuoleen, jättäen palveluhankinnat sekä niiden tuottajat vähemmälle huomiolle. Tutkielmassa innovatiivisuuden esteitä kartoitetaan päämies-agentti- ja innovatiivisen julkisen hankinnan teoriaa viitekehyyksenä käyttäen.</p> <p>Tutkielman aineisto kerättiin kyselytutkimusta hyväksikäyttäen. Aineistonkeruu pohjautui Työ- ja elinkeino ministeriön tuottamaan vuoden 2017 julkisten hankintojen ilmoitusaineistoon, johon on kerätty kaikki kyseisen vuoden kynnysarvot ylittävät hankinnat. Julkisten hankintojen ilmoitusaineistosta rajattiin kyselyn lähettämistä varten suuret- ja keski-suuret kaupungit, joita pyydettiin toimittamaan palveluhankintojen voittajien yhteistiedot. Kyselylomake lähetettiin 112 palveluhankinnan voittajalle joilta vastauksia kertyi yhteensä 34 kappaletta. Aineiston analyysissä käytettiin tilastollista päättelyä ja logistista regressioanalyysiä.</p> <p>Aineiston pohjalta havaittiin, että erityisesti yhteistyön puute tuottavan ja tilaavan organisaation välillä, tarjouspyyntöjen liian tarkat määritelmät sekä innovaatioiden vähäinen kysyntä hankinnoissa nousivat merkittävimmiksi esteiksi innovaatioille palvelun tuottajien näkökulmasta. Lisäksi julkisen sektorin avoimuus vastaanottaa uusia innovaatioita koettiin merkittävänä esteenä niiden synnylle. Vaikka edellä mainitut innovaation syntymisen esteet koettiin merkittävimmiksi, käy tuloksista kuitenkin ilmi, että enemmistö vastaajista piti kaikkia teoriasta nousseita esteitä vähintään jokseenkin merkittävänä. Tuloksista kävi myös ilmi, että palveluita tuottavan organisaation koolla oli myös vaikutusta heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin. Etenkin yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa koettiin merkittävänä esteenä vain keski-suurissa- ja suurissa organisaatioissa, kun taas ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot koettiin esteenä mikro- ja pienissä organisaatioissa. Sopimusten ajallinen- sekä rahallinen suuruus koettiin esteenä myös sitä suuremmalla todennäköisyydellä, kun organisaation koko kasvoi.</p> <p>Tutkielma keskittyi tunnistamaan päämies-agentti- ja innovatiivisen julkisen hankinnan teoriassa havaittuja innovaatioiden synnyn esteitä julkisessa hankinnassa hyvin laaja-alaisesti tuoden konkreettisia tuloksia teorioita täydentämään. Tuloksista voidaan päätellä, että teoriasta nousseet innovaatioiden esteet ovat relevantteja palveluita tuottaville organisaatioille. Tutkielman aineistoon liittyi rajoituksia, jotka tulee ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa. Aineiston pieni koko toimi rajoitteena erityisesti logistista regressiomallia luodessa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Innovatiivinen julkinen hankinta – innovaatiopolitiikka – innovaation esteet – kyselytutkimus – logistinen regressioanalyysi			

SISÄLLYSLUETTELO

1 Johdanto	4
2 Julkinen hankinta Suomessa	8
2.1 Lainsäädäntö	10
2.1.1 Lain tavoitteet ja periaatteet	11
2.1.2 Innovatiivisuuden panostaminen	13
2.2 Hankinnan kulku	15
2.2.1 Hankintojen suunnittelu	16
2.2.2 Hankintamenettelyt	17
2.2.3 Sopimuksen laatiminen	23
3 Teoreettinen viitekehys	24
3.1 Innovatiivinen julkinen hankinta	24
3.1.1 Innovatiivisen julkisen hankinnan käsite	24
3.1.2 Innovatiiviset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä	27
3.1.3 Innovatiivisen julkisen hankinnan rationaalit	29
3.2 Innovatiiviset palvelut	30
3.3 Innovatiivinen julkinen palveluhankinta	32
3.4 Päämies-agenttiteoria	34
3.5.1 Kannustimet	36
3.5.2 Riskien jakaminen	37
3.5.3 Markkinatuntemus ja hankintaosaaminen	39
3.5.4 Tarjouspyynnön määrittely	41
3.5.5 Tilaaajan ja tuottajan kanssakäyminen	42
4 Aineisto ja menetelmät	44
4.1 Kyselytutkimus tutkimusstrategiana	44
4.2 Aineiston keruu	46
4.3 Kyselylomakkeen laadinta	48
4.3.1 Riippuvat muuttujat	49
4.3.2 Riippumattomat muuttujat	50
4.4 Logistinen Regressioanalyysi	53
5 Tulokset ja analyysien tulkinta	57
5.1 Innovaation esteet	57
5.2 Hankintaprosessin esteet	59
5.3 Logistiset regressiomallit	62
6 Pohdinta	68
6.1 Tutkimuskysymysten toteutuminen	68
6.2 Tulosten pohdinta	69
6.2.1 Kannustimet	69

6.2.2 Riskien jakaminen	71
6.2.3 Markkinatuntemus ja hankintaosaaminen	72
6.2.4 Tarjouspyynnön määrittely	74
6.2.5 Tilaajan ja tuottajan kanssakäyminen.....	76
6.3 Tutkimuksen ongelmat ja jatkotutkimusaiheita.....	78
Lähteet	80
Liitteet.....	85
Liite 1, Kyselylomake.....	85
Liite 2, Saatekirje kyselyn vastaanottajille	86

1 JOHDANTO

Innovaatioiden syntyminen voidaan nykypäivänä nähdä yhtenä tärkeimmistä taloudellisen ja materiaalsen kasvun lähteenä (Edquist 1997, 1). Innovaatiot on yleisesti määritelty koskemaan uusia tuotteita tai palveluita joita pääasiassa yritykset tuottavat. Nämä innovaatiot voivatkin olla joko täysin uusia tai paranneltuja tuotteita ja prosesseja. Uudet tuotteet voivat olla joko materiaalisia tuotteita tai palveluita, ja uudet prosessit joko teknologisia tai organisatorisia edistysaskeleita. (Edquist ym. 2015, 1-4) Innovaatioiden tärkeyden tunnistamisen myötä, on niiden synnyn lisäämiselle aiemmassa tutkimuksessa etsitty keinoja innovaatiopolitiikan toteuttamiseksi.

Innovaatioiden edistäminen julkisen hankinnan kautta on noussut yhdeksi merkittäväksi innovaatiopolitiikan keinoksi. Innovatiivista julkista hankintaa voidaankin pitää kysyntäpuolen menettelytapana tuottaa innovaatioita. (Edquist ym. 2015, 5-7) Kysyntää pidetäänkin nykyään merkittävänä, joskin vähän käytettynä innovaatioiden ajurina. (esim: Edler & Georghiou 2007, 949; Palmgren 2004, 188) Julkisen kysynnän ohjaamisella innovatiivisiin ratkaisuihin onkin huomattavia mahdollisuuksia parantaa julkisen sektorin palveluita, usein myös yksityistä sektoria hyödyntäen. (Edler & Georghiou 2007, 949). Julkisen innovatiivisen hankinnan pääasiallisena tehtävänä ei voida kuitenkaan pitää uusien tuotteiden tai palveluiden kehittämistä, vaan sen tarkoituksena on vastata kansalaisten tarpeisiin ja tuottaa ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin (Edquist & Zabala-Iturriagagoita 2012, 1758). Palmberg analysoi artikkelissaan ”*The sources of innovation – looking beyond technological solutions*” (2014) innovaatioiden syntymistä Suomessa ja havaitsi aineistonsa perusteella, että jopa 48% prosenttia projekteista joiden tuloksena uusia innovaatioita syntyi, oli alkuperäisenä katalyyttinä juuri julkinen hankinta. (Palmberg 2004, 194-195). Jo julkisten hankintojen iso volyymi luo potentiaalia toimimaan instrumenttina innovaatioiden luoja. Euroopan komission tilastoiden mukaan julkisten hankintojen kokonaisarvo Euroopassa vuonna 2013 oli yli 1700 miljardia euroa, Suomen vastaavan luvun ollessa 34 miljardia eli noin 18% koko vuoden BTK:sta (Eskola & Ruohoniemi 2017, 19). Julkisen hankinnan käyttämiseen innovaatiopolitiikan välineenä Euroopassa sai aikaan Ahon (2006) johtaman raportin Euroopan Komissiolle ”*Creating an innovative Europe*” (Aho ym. 2006), jossa panostettiin juuri kysyntävetoisten menetelmien, erityisesti julkisen hankinnan käyttöön.

Innovatiivista julkista hankintaa onkin tutkittu jo merkittävässä määrin aikaisemmin. Aikaisemmassa tutkimuksessa korostuu erilaiset näkökulmat innovatiiviseen hankintaan liittyen esimerkiksi: Hankintojen loppukäyttäjien näkökulma (Hommen & Rolfstam 2009), hankintatoiminnan strategia (Edler 2007), innovaation tyyppeihin (Edquist ym. 2000), innovaation esteisiin hankinnassa (Uyarra ym. 2014) ja innovaatiopolitiikkaan (Edler & Georghiou 2007). Nimenomaan innovatiivisten julkisten hankintojen toteutuksen osalta, on suurin osa tutkimuksesta kuitenkin keskittynyt erityisesti teknologisiin innovaatioihin ja tuotteisiin, palveluiden jäädessä vähemmälle huomiolle (Pelkonen & Valovirta 2014, 386). Palveluihin keskittyviäkin tutkimuksia on tosin tehty, esimerkiksi: Palveluinnovaatioiden stimulaatio julkisella puolella (Stern ym. 2011) ja voiko ylipäättään palveluinnovaatioita luoda julkisen hankinnan kautta (Pelkonen & Valovirta 2014). Pelkonen ja Valovirta tosin toteavatkin, että sen onnistumisesta on ollut vain hyvin vähän tieteellistä näyttöä (Pelkonen & Valovirta 2014, 386-387). Vaikka innovatiivista julkista hankintaa onkin tutkittu jo huomattavissa määrin aiemmin, vain muutamissa tutkimuksissa on selvitetty julkisiin hankintoihin liittyviä mekanismeja, jotka saattavat estää innovaatioiden syntymistä. Mahdollisia esteitä on kartoitettu mutta suurimmaksi osaksi vain teoreettisella tasolla. (Uyarra ym. 632) Konkreettisten tulosten puute on myös Zelenbabin (2015) mukaan johtanut tutkijoiden piirissä väittelyihin, joilla pyritään selittämään innovatiivisen hankinnan teorian ja käytännön välisiä epäonnistumisia. Useat aiheita tutkineet ovatkin väittäneet, että innovatiivisten hankintojen onnistumisen kannalta olisi tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti hankintojen erilaisiin luonteisiin sekä erilaisiin innovaation muotoihin yhden laajan teorian sijaan. (Zelenbabin 2015, 267)

Tutkielman tarkoituksena onkin keskittyä näihin jo tunnistettuihin puutteisiin tutkimuskentällä ja viedä innovatiivisen julkisen hankinnan teoriaa näiltä osin eteenpäin. Tutkimuksen puutteelle erityisesti palveluhankinnan ja palveluiden tuottajien puolella, haetaan vastauksia kyselytutkimuksen keinoin. Näin on mahdollista luoda konkreettisia tuloksia innovatiivisen julkisen hankinnan esteistä palveluiden tuottajien näkökulmasta ja erityisesti Suomen kontekstista käsin. Tutkielmassa haetaan tarkempia vastauksia innovatiivisen julkisen hankinnan esteistä palveluhankinnassa tuottajan näkökulmasta katsottuna. Julkisia hankintoja tarkastellaan päämies-agenttiteoriaa ja innovatiivisen julkisen hankinnan teoriaa viitekehyksenä käyttäen, joiden avulla mahdollisia innovatiivisuuden esteitä on mahdollista tarkastella. Jotta mielenkiinnon kohteena olevien palveluiden tuottajien kokemuksia oli mahdollista analysoida, päädyttiin

aineistonkeruu toteuttaa kyselytutkimusta hyväksikäyttäen. Kyselytutkimuksesta saatua aineistoa hyväksikäyttäen pyrittiin tutkielmassa vastaamaan seuraaviin tutkimusongelmasta johdettuihin kysymyksiin:

1. Millaisia innovaation ja hankintaprosessiin liittyviä esteitä julkisen palveluhankintojen tuottajilla on uusien innovaatioiden tuottamisen kannalta ja mitkä niistä nousevat päällimmäisiksi rajoitteiksi uusille innovaatioille
2. Miten organisaation toimiala, koko tai aiempi TK-toiminta vaikuttaa heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin

Tutkielman tarkemmiksi tutkimuskysymyksiksi muotoutui yksi pää- ja yksi alakohtainen kysymys. Ensimmäisen kysymyksen kautta halutaan tutkielmassa määrittää mahdolliset teoriasta nousseet esteet mitä julkisten palveluhankintojen tuottajat voivat mahdollisesti kokea innovaation syntymiselle. Teoriasta kartoitetut ongelmat toimivatkin kyselytutkimuksen pohjana, jonka aineiston kautta voidaan analysoida mitkä näistä esteistä nousevat merkittävimmiksi heidän näkökulmastaan. Toisessa alakohtaisessa tutkimuskysymyksessä analysoidaan vastausaineistoa hyväksikäyttäen miten erilaiset organisatoriset muuttujat kuten: toimiala, koko tai aiempi innovaatiotoiminta mahdollisesti vaikuttavat heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin julkisessa hankinnassa.

Tutkielma koostuu yhteensä kuudesta eri pääluvusta. Luku kaksi sisältää katsauksen julkisia hankintoja ohjaavaan lainsäädäntöön. Koska tutkielman aineistonkeruu toteutetaan Suomessa, sisältää luku myös julkisen hankinnan kulun erityisesti Suomen kontekstissa sekä lyhyet esittelyt erilaisista käytettävistä hankintamenettelyistä, joita kilpailuttamisessa on mahdollista soveltaa. Luku kolme sisältää tutkielman tarkemman viitekehyksen. Luvussa esitellään innovatiivisen julkisen hankinnan teoria sekä sen keskeiset käsitteet. Lisäksi keskitytään erityisesti palveluinnovaatioiden tuottamiseen ja sen mahdollisiin ongelmiin päämies-agentti teoriaa laajempuna viitekehyksenä käyttäen. Luvussa neljä käsitellään tutkimuksen aineistoa ja sen keruussa sekä analyysissä käytettyjä menetelmiä. Tutkielmassa on käytetty aineistonkeruu menetelmänä kyselytutkimusta, jota on analysoitu tilastollisen päättelyn sekä logistisen regressioanalyysin keinoin. Viides luku koostuu tutkielman tuloksista ja analyysien tulkinnasta. Luvussa käsitellään erikseen innovaation- ja hankintaprosessiin liittyvien esteiden tulokset sekä esitetään logistiset regressiomallit. Kuudennessa luvussa pohditaan tutkimuskysymyksien toteutumista ja peilataan analyysin tuloksia teoreettiseen

viitekehyykseen ja aikaisempaan tutkimukseen. Lisäksi luvussa pohdintaan tutkielman ongelmia ja esitetään tutkielmasta saatujen tuloksien valossa mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 JULKINEN HANKINTA SUOMESSA

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan yleisesti tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden teettämistä julkisilla varoilla. Julkiset hankinnat terminä kuvaakin lakiin perustuvaa menettelytapaa, johon julkisten viranomaisten ja vastaavien organisaatioiden on nojattava ostaessaan edellä mainittuja hyödykkeitä yksityisiltä markkinoilta. (Siikavirta 2015, 12) Suomessa julkiseksi hankinnaksi määritellään hankinnat, jotka ylittävät kansallisen rahallisen kynnyksarvon. Taulukossa 1 on esitetty hankintalain edellyttämiä rahallisia kynnyksarvoja. Hankintalakia sovelletaankin vain sellaisiin hankintoihin, joiden ennakoitu rahallinen arvo ylittää kansallisen kynnyksarvon. Kilpailuttamisvelvoitetta sovelletaan lisäksi vain silloin, jos julkisen hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttyvät. (Pekkala ym. 2017, 19, 129)

Taulukko 1 Kansallisten hankintojen kynnyksarvot (€). (Mukaelma: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 25§)

Hankintalaji	Hankinnan arvo (€)
Tavara- ja palveluhankinta	60 000
Rakennusurakat	150 000
Sosiaali- ja terveystalvelut	400 000
Muut erityiset palveluhankinnat	300 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000

Myös EU:n kynnyksarvot säädellään hankintalaissa kansallisten kynnyksarvojen lisäksi. (Taulukko 2) EU:n hankintadirektiivien asettamat rahalliset kynnyksarvot soveltavat kansallisia kynnyksarvoja tiukempia menettelysääntöjä. EU:n kynnyksarvojen ylittävien hankintojen hankintailmoitukset onkin julkaistava koko Euroopan unionin laajuudella, kun taas sitä pienemmät hankinnat voidaan ulottaa kattamaan vain Suomen markkinat. (Pekkala ym. 2017, 129-130)

Julkisista hankinnoista vastaavat niin sanotut hankintayksiköt. Julkisen hankinnan ollessa menettely, jossa hankintayksikkö hankkii kokemiensa tarpeiden mukaisia tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita ja pyrkii tekemään kokonaistaloudellisesti edullisen hankintasopimuksen valitun toimittajan tai toimittajien kesken.

Taulukko 2 EU-hankintojen kynnysarvot (€). (Mukaelma: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 26§)

Hankintalaji	Hankinnan arvo (€)	Hankinnan arvo (€)
	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinta	144 000	221 000
Rakennusurakat	5 548 000	5 548 000
Suunnittelukilpailut	144 000	221 000

Julkisessa hankinnassa osapuolina ovat hankinnan tekevä ja suunnitteleva hankintayksikkö, ehdokkaat, tarjoajat ja toimittajat. (Määttä & Voutilainen 2017. 19) Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 5§:ssä mainitaan erilaiset toimijat, jotka lain puitteissa määritellään hankintayksiköksi. Näitä ovat:

1. Valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
2. Evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
3. Valtion liikelaitokset
4. Julkisoikeudelliset laitokset, joilla ei kaupallista tai teollista luonnetta, sekä;
5. Mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemiseen varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1-4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.

(Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5§)

Olennaista hankinnan määrittelemiseksi hankintalaissa onkin se, että sen on toteuttanut ja maksanut hankintayksikkö ja että järjestely täyttää hankintasopimuksen määritelmän ja rahallisen arvon. (Pekkala ym. 2017, 81) Julkisia hankintoja koskeva pakottava lainsäädäntö ei kuitenkaan määritteli sitä, mitä julkisen toimijan tulee ostaa, vaan vain hankintaa koskevan menettelytavan. Julkisen viranomaisen hankintavastuulle näin ollen jäävä hankinnan haluttu sisältö, ajankohta sekä määrä. (Siikavirta 2015, 20) Määttän ja Voutilaisen mukaan julkisen hankinnan hankintamenettelyä voidaan pitää myös lähtökohtaisesti tavoitteellisena, sillä onnistuessaan hankintamenettely päättyy

hankintasopimuksen tekoon ja hankinnan toimeenpanoon. (Määttä & Voutilainen 2017, 20)

Julkisen hankinnan käsitettä voidaan Määttän ja Voutilaisen mukaan pitää moniulotteisena ja sitä tarkastellessa tulee kiinnittää huomiota juuri julkisen luonteeseen. Hankinnan julkisuudella voidaankin viitata esimerkiksi hankinnan julkisuuteen, julkisten varojen käyttöön sekä julkisen vallan toimiin julkisten palveluiden tuotannossa. Hankinnan julkisuuden osalta voidaan viitata hankinnan toteuttamisen avoimuuteen, joka mahdollistaa niin markkinoiden toiminnan hankintamenettelyssä, että julkisten varojen käytön valvonnan. Julkisella hankinnalla voidaan myös viitata julkisten varojen käyttöön. Julkisten hankintojen sääntely onkin osa julkisten varojen käytön sääntelyä, jona voidaan pitää veroina ja julkisina maksuina kertyneitä varoja. (Määttä & Voutilainen 2017, 21-22)

Vaikka julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan yksinkertaistettuna jonkun hyödykkeen hankintaa vastiketta vastaan, samalla tavoin kuin yksityisellä sektorilla, liittyy julkiseen hankintaan erityisiä piirteitä juuri sen julkisen luonteen vuoksi. Julkisen ja yksityisen sektorin eroavaisuudet johtuvat yleensä julkisen vallan kontrollin tarpeesta sekä julkisten verovarojen tehokkaan käytön vaatimuksista. Julkisen sektorin tavoitteet hankinnalle eroavat usein myös yksityisen vastaavista esimerkiksi voiton tavoitteluun liittyen. Yleisesti julkisen sektorin hankintoihin voidaan mieltää liittyvän pikemminkin yleisen edun tavoittelu, kun kaupallisten tavoitteiden tavoittelu jää enimmälti yksityiselle sektorille. Lisäksi erityisesti julkisen sektorin tuottama palvelutuotanto on usein lakisääteistä sekä vaikuttaa laajalti kansalaisten asemaan ja toimintaan. Se hankkiikin usein tavaroita ja palveluita, joilla ei ole vakiintunutta asemaa markkinoilla. Näin ollen myös julkisen puolen hankintatoimen menettelytavat eroavat toteutukseltaan yksityisen vastaavasta. Näkyvimpänä erona juuri julkisen hankinnan lakisääteisyys, hankinnan avoin toteutus, täsmälliset menettelyvaatimukset ja jälkikäteinen oikeusturva. (Siikavirta 2015, 29-31)

2.1 Lainsäädäntö

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) on pitkälti tarkoitettu tehostamaan ja valvomaan julkisten varojen käyttöä kilpailua lisäämällä sekä avaamalla hankintojen sisämarkkinat

kaikille eurooppalaisille yrityksille. Julkiset hankinnat muodostavakin suuren osan koko Euroopan unionin sisämarkkinoista. Euroopan komission tilastojen mukaan julkisten hankintojen kokonaisarvo Euroopassa esimerkiksi vuonna 2013 oli yli 1700 miljardia euroa ja hankintojen kokonaisosuus maiden bruttokansantuotteesta vaihteli 6-25 prosentin välillä. Suomessa julkisten hankintojen osuus BKT:sta oli samana vuonna noin 18%, kokonaisarvoltaan 34 miljardia euroa. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 19)

Suomen julkisten hankintojen lainsäädäntö uudistettiin melkein kokonaisuudessaan vuoden 2017 alussa, kun laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnasta (1389/2016) astuivat voimaan. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 19) Uusien lakien pohjana toimii pitkälti Euroopan Unionin julkisia hankintoja koskevat direktiivit: *käyttöoikeussopimusten tekemisestä* (2014/23/EU) ja *julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta* (2014/24/EU). Lisäksi ovat erityisaloja koskeva *vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyä koskeva direktiivi* (2014/25/EU). (TEM 2015, 23) Uudella hankintalainsäädännöllä siis saatettiin voimaan EU:n antamat uudet hankintadirektiivit, sekä otettiin huomioon niin Euroopan unionin kuin kansallisenkin tuomioistuimien julkisia hankintoja koskevaa oikeuskäytäntöä. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 20)

Nämä EU:n antamat direktiivit ovat vahvasti liitoksissa EU:n toimeenpanemaan Eurooppa 2020 – strategiaan, jossa julkisia hankintoja esitetään välineeksi esimerkiksi innovaatioiden kasvattamiseen, resurssitehokkaaseen ja ympäristöystävälliseen talouteen siirtymiseen sekä pk-yritysten liiketoiminta ympäristön parantamiseen. Erityisesti Eurooppa 2020 – strategian hankkeessa koskien innovaatiunionia todettiin, että innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden julkisilla hankinnoilla on keskeinen rooli julkisten palveluiden parantamisessa ja tehokkuuden lisäämisessä. (TEM 2015, 30-31) Lisäksi hankintadirektiivien taustalla vaikuttivat tavoitteet lisätä Euroopan unionin sisällä rajat ylittävää kauppaa, sekä avata hankinnat mahdollisimman suurelle joukolle yrityksiä. Kotimaisen hankintalainsäädännön taustalla vaikuttavat siis EU:n antamat hankintadirektiivit, jotka on implementoitu pitkälti suoraan suomalaiseen lainsäädäntöön. (Siikavirta 2015, 25-26)

2.1.1 Lain tavoitteet ja periaatteet

Julkisen hankintalain yleiset tavoitteet ja päämäärät käyvät parhaiten ilmi juuri lain 2 §:ssa, jossa kuvataan lain tavoitteita ja sitä, minkälaista julkista hankintaa Suomessa halutaan toteuttaa. Lain tavoitteiksi mainitaan julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankkeiden toteuttaminen sekä yritysten ja yhteisöjen tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen. Myös pienten ja keski suurten yritysten ja yhteisöjen roolia korostetaan mainittaessa, että heille olisi lain myötä turvattava tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin muiden toimijoiden kanssa. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2 §).

Julkisten varojen käytön tehostuminen

Julkisten varojen käytön tehostuminen lain myötä perustuu siihen oletamaan, että kun hankintayksiköt voivat kilpailua hyödyntämällä saada selville hankinnan optimaalisen hinnan ja/tai hinta-laatusuhteen. Kun yritykset ja yhteisöt pääsevät mukaan julkisiin kilpailutuksiin, voi tämä luoda talouskasvua niin alueellisesti kuin kansallisellakin tasolla. Hankinta tulee lisäksi lain mukaan organisoida mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Taloudellisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö järjestää hankintalain mukaisen tarjouskilpailun, jolloin sen seurauksena tulevat hyödyt koituvat hankintayksikölle. Hankintamenettelyjen valinnan ja hinta-laatusuhteen määrittelyssä on otettava huomioon taloudellisuuden aspekti. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 24-25)

Ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat

Uuden lain myötä haluttiin vahvistaa ja ottaa paremmin huomioon ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat. Hankintayksiköiden tulee uuden lain myötä ottaa tarkemmin huomioon myös muut julkisyhteisöjen yhteiskunnalliset velvoitteet. Aikaisemmassa laissa hankintayksiköillä ei ollut riittävästi varmuutta siitä, kuinka hankintaprosessissa huomioituja näkökohtia arvioitaisiin oikeudellisesti. Esimerkiksi tuotteen tai palvelun valmistukseen osallistuvien työntekijöiden aseman ja ympäristövaikutusten huomioiminen tai reilun kaupan sertifiointin vaatiminen jäi aiemmassa laissa vailla tarkempaa huomiota. Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa on kuitenkin uudessakin laissa vain suositus, ei velvollisuus. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 28)

Pienten ja keski suurten yritysten asema

Yksi hankintalakiuudistuksen tavoitteista oli pienten ja keski suurten yritysten aseman parantaminen tarjouskilpailuissa. Yritysten pääsyä mukaan julkisiin hankintoihin on haluttu helpottaa monin eri keinoin lain avulla. Esimerkiksi hankintojen suuruusluokkaa

on haluttu pienentää joka osaltaan johtaa hankintayksiköiden hallintokulujen kasvuun mutta toisaalta auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä joille isojen hankintojen toteuttaminen saattaa olla liian resursseja vaativaa. Myös tarjousten tekemistä on haluttu helpottaa ja hankintayksiköiden tulisivat toteuttaa tarjouspyyntö niin, että tarjouksen tekeminen olisi mahdollisimman vaivatonta. Pk-yritysten huomioon ottaminen ei saa kuitenkaan ajaa hankinnan kohteen tarkoituksenmukaisuuden edelle. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 32-33) Perusteluna Pk-yritysten aseman parantamiseen julkisissa hankinnoissa on käytetty argumenttia niiden mahdollisuudesta työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luomisessa. (HE 108/2016 vp, 12)

Tavoitteet joita vuoden 2016 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksilla halutaan saavuttaa, ovat kuten edellä on mainittu hyvin yhteneväiset niiden EU:n direktiivien tavoitteiden kanssa, joihin se pohjautuu. Euroopan komissio esitti näitä uusia hankintadirektiivejä, joiden pohjalta Suomen hankintalaki on muodostettu sisältäen viisi yleistä tavoitetta. Direktiivi uudistuksen tavoitteena oli ensinnäkin hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Erityisesti hankintayksiköiden valittavaksi tarjoutui eri tilanteeseen soveltuvia hankintamenettelyjä. Toiseksi uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin liittyvät hankinnat. Tavoitteena oli komission mukaan luoda tehokkaampia ja kestävämpiä hankintoja edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen. Kolmas komission määrittelemä tavoite liittyi pitkälti juuri innovaatioiden syntymisen edistämiseen. Pk-yritysten markkinoille pääsyn parantaminen oli tässä keskiössä. Pk-yritykset oli komission raportissa nähty mahdollisuutena työpaikkojen kasvun sekä uusien innovaatioiden luomisessa, jolloin markkinoille pääsyn avaaminen voi edesauttaa tämän potentiaalin realisoitumista. Komission neljäs ja viides tavoite mitä hankintadirektiiveillä haluttiin saavuttaa, liittyvät eturistiriitojen tarkempaan sääntelyyn, sekä hankintamenettelyjen valvontaan ja hallintointiin. (HE 108/2016 vp, 12)

2.1.2 Innovatiivisuuteen panostaminen

Innovaatioiden ja julkisen hankinnan suhde on noussut 2000-luvulla yhä ajankohtaisemmaksi aiheeksi. Julkiset hankinnat nousivat myös innovaatiopolitiikan yhdeksi keskeiseksi teemaksi sekä Suomessa että EU-alueella. Hankintojen ja innovaatioiden suhteessa korostettiin usein sitä, että julkisen sektorin aiheuttaman

kysynnän avulla voidaan tuottaa innovatiivisia ratkaisuja sekä nopeuttaa niiden leviämistä ja vahvistaa yksityisen sektorin motivaatiota kehittää uudentyyppisiä ratkaisuja. Lisäksi viime vuosina keskustelussa on korostunut kestävyysvajeen umpeen kurominen esimerkkinä (Kajala 2015). Esiin on noussut etenkin ajatus siitä, että tuottavuuden parantamisella innovatiivisen hankinnan keinoin voisi olla samalla keino kuroa umpeen kestävyysvajetta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017, 11) Euroopan komission tekemässä 2020 -strategiaa koskevassa tiedonannossa on myös todettu, että innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen julkisilla hankinnoilla on keskeinen merkitys julkisten palvelujen laadun parantamisessa sekä tehokkuuden lisäämisessä. Samaisessa komission tiedonannossa on kuitenkin myös todettu, että eurooppalaisia julkisia hankintoja ei kuitenkaan ole kohdistettu toivottavalla tavalla innovaatioihin. (Pekkala ym. 2017, 72)

Yksi uuden hankintalain tavoitteista on myös innovatiivisten hankintojen tekeminen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 108/2016 vp) todetaan lain uutena tavoitteena olevan innovatiivisten hankintojen tekeminen. Innovaatio määritellään esityksessä koskemaan ensinnäkin hankinnan kohdetta, joka kattaa kaupallisesti tai yhteiskunnallisesti uudella tavalla hyödynnetyn tiedon ja osaamisen. Varsinaisen hankinnan lisäksi, innovaatio on määritelty koskemaan myös innovaatiomyönteisiä hankintoja, joissa tarpeet määriteltäisiin toiminnallisina ominaisuuksina ja jossa tarjoajat voivat esitellä myös uudenlaisia ratkaisukeinoja tarjouksissaan. Lisäksi sillä voidaan tarkoittaa innovaatioihin sysäävää hankintaa, jossa hankintayksikkö viestii tarpeensa markkinoille ja tarjoajat joutuvat tuotekehittelyn kautta luomaan tarpeeseen vastaavan tarjouksen. (HE 108/2016 vp, 70) Innovatiivisella hankinnalla voidaan siis viitata myös hankinnan tekemisen tapaan, jossa tarpeet määritellään juuri toiminnallisten ominaisuuksien kautta eikä kohteelle anneta suoraan valmista määritelmää. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 25) Innovatiivisten hankintojen perustelut mainitaan hallituksen esityksessä seuraavalla tavalla:

”Innovatiivisten hankintojen avulla voidaan tehostaa julkisia palveluja sekä parantaa niiden laatua. Lisäksi ne voivat auttaa hankintayksiköjä saavuttamaan laajempia taloudellisia, ympäristöön ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottamalla uusia ideoita, muuttamalla ne innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten talouskasvua.” (HE 108/2016 vp, 71)

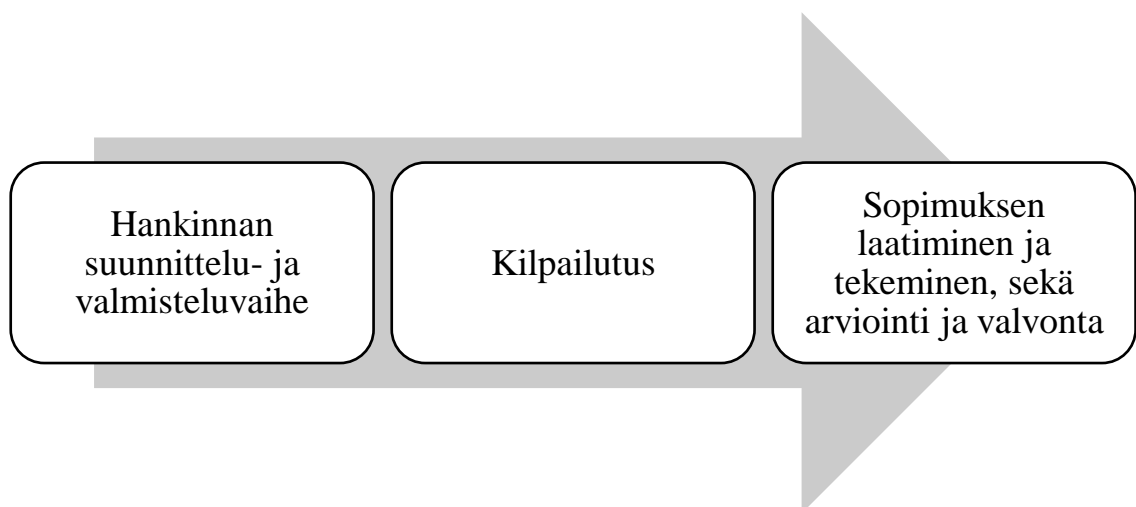
Vuoden 2016 hankintalaissa onkin säädetty uudenlaisesta hankintamenettelystä, innovaatiokumppanuudesta. Tämän tarkoitus on juuri mahdollistaa uudenlaisia tapoja

valita tuote- tai palvelukehityksen kumppani, jolta kehitystyön päätteeksi voidaan ostaa tuote tai palvelu suoraan. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 25) Tavoitteena onkin tukea innovaatioiden syntyä julkisten hankintojen kautta antaen yrityksille mahdollisuuksia saada referenssejä jotka saattavat auttaa muussa kaupallisessa toiminnassa. Lisäksi viranomaisilla on mahdollisuus hankkia uudenlaisia ja parempia palveluita, joita he eivät välttämättä muuten olisi osanneet hankkia. (HE 108/2016 vp, 56) Pekkalan ym. mukaan vuoden 2017 alusta voimaan tullut laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista antaa julkisen hankinnan puitteissa paremmat mahdollisuudet innovaatioiden huomioimiseen ja edistämiseen hankintamenettelyissä. (Pekkala ym. 2017, 72)

2.2 Hankinnan kulku

Julkisten hankintojen ja hankintamenettelyjen perimmäisenä tarkoituksena on löytää markkinoita hyödyntämällä sellainen tuottaja, jonka kanssa voidaan solmia hankintasopimus tavoitellun tuotteen tai palvelun toimittamiseksi. (Siikavirta 2015, 139) Se miten haluttuun lopputulokseen päästään on kuitenkin monivaiheinen prosessi. Iloranta ja Pajunen-Muhonen jakavat hankintaprosessin kolmeen päävaiheeseen, joista jokainen sisältää erillisiä alaprosesseja. Laaja-alaisen hankintaprosessin päävaiheet ovat hankinnan suunnittelu ja valmistelu, hankinnan kilpailutus sekä toimittajan sopimuksen aikainen ohjaaminen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 385).

Kuvio 1. Hankintaprosessin päävaiheet (Mukaelma: Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 385)



Valtion hankintakäsikirjassa vuodelta 2017 on lueteltu hankintaprosessin vaiheet tarkemmin. Hankintaprosessin vaiheet määritellään siinä seuraavasti:

- 1) Hankinnan suunnittelu, valmistelu ja toteutusvaihtoehdon valinta,
- 2) Hankinnan kohteen määrittely sekä hankintaehdotuksen teko tarvittaessa,
- 3) Hankintamenettelyn valinta,
- 4) Tarjouspyynnön laatiminen ja hankinnasta ilmoittaminen,
- 5) Ehdokkaiden osallistumishakemusten arviointi ja tarjoajien valinta kaksivaiheisessa menettelyssä,
- 6) Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen,
- 7) Tarjoajien soveltuvuuden arviointi muissa kuin kaksivaiheisissa menettelyissä,
- 8) Tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkistaminen,
- 9) Tarjousten vertailu,
- 10) Hankintapäätöksen tekeminen,
- 11) Hankintapäätöksen tiedonanto,
- 12) Sopimuksen ja tilauksen tekeminen,
- 13) Sopimuksen ja toimituksen valvonta,
- 14) Sopimushallinta ja toimittajayhteistyö,
- 15) Laskujen käsittely ja maksaminen sekä
- 16) Määrärahojen seuranta. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 52)

2.2.1 Hankintojen suunnittelu

Hankintojen suunnittelu on ensimmäinen tärkeä askel hankinnan onnistumisen kannalta. Valtion hankintakäsikirjan (2017) mukaan perusedellytyksenä hankintaan ryhtymiselle on, että hankintayksiköllä on tarve hankittavalle tuotteelle tai palvelulle, sekä se, että hankintasuunnitelmassa on ainakin karkealla tasolla hankintaa varten tarpeelliset määrärahat tai talousarviossa myönnetty tilausvaltuus. Hankintojen suunnittelulla on erilaisia tarkoituksia, jotka määritellään tarkemmin valtion hankintakäsikirjassa. Julkisten hankintojen suunnittelulla tavoitellaan viittä eri aspektia. Ensin on hankintojen kartoittaminen ja ennakointi ottaen huomioon sen millaisia hankintoja hankintayksikön tulostavoitteet edellyttävät. Toiseksi selvitetään pakollisten menojen osuus, eli huomioidaan, minkä suuruisia ja miten pitkäksi aikaa tehtyjä sitoumuksia hankintayksiköllä on. Kolmanneksi priorisoidaan hankintatarpeet kiireellisyyden ja kriittisyyden perusteella. Neljänneksi määritellään hankintatarpeiden

eri toteuttamistapojen vaihtoehdot ja viidenneksi määritellään kilpailutuksista tai muusta hankinnasta vastaavat tahot. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 38)

Pekkalan ym. mukaan hankinnan suunnittelua voidaan pitää hankintaprosessin tärkeimpänä työvaiheena. Suunnitteluvaiheessa tulisikin kiinnittää huomiota erityisesti hankinnan sisällöllisiin vaatimuksiin, miten se niiden avulla toteutuu sekä minkälaisilla ehdoilla sopimuksen aika tulee toimia. Hankintalaissa onkin uusi pykälä 65 § markkinakartoituksen mahdollisesta tekemisestä ennen hankintaa. Hankinnan suunnittelun apuna onkin erilaisia menetelmiä, joiden avulla on mahdollista selvittää markkinatilannetta ja selvittää onko haluttua tuotetta tai palvelua jo valmiiksi saatavilla. (Pekkala ym. 2017, 333-334) Vaikka hankintojen suunnittelu on yksi koko hankintaprosessin onnistumisen kannalta olennaisimmista osista, hankintojen organisoinnin ja suunnittelun menetelmistä ei kuitenkaan hankintalaissa ole erityisiä määrittelyitä. Eskolan ja Ruohoniemen mukaan suurin osa julkiseen hankintaan liittyvistä ongelmista johtuukin juuri siitä, ettei hankintayksiköt ole suunnitelleet hankintojaan riittävän hyvin. Hankintalain suunnitelmallisuutta koskeva 2 § ei kuitenkaan sisällä konkreettisia velvoitteita sitä koskien. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 24-25)

2.2.2 Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyt on kuvattu laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 5 luvussa. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, uuden vuonna 2017 voimaan tulleen hankintalain yhtenä tavoitteena olevan hankintamenettelyitä koskevien säännöksiä yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. (HE 108/2016. 38). Hankintalaissa kuvatut hankintamenettelyt on kuitenkin rajattu koskemaan vain EU-hankintojen kynnysarvot ylittäviä hankintoja (Ks. Taulukko 2). Kansallisten kynnysarvojen kohdalla hankintalain hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu, että sen hankintamenettelyinä voidaan käyttää EU-hankintojen menettelyitä tai vuoden 2007 hankintalain kansallisia hankintamenettelyitä. Hankintayksikkö voi lisäksi itse määritellä käyttämänsä hankintamenettelyn, kunhan se ottaa määrittelyssään huomioon hankinnan arvon sekä luonteen. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 80) Kyseisten EU-hankintojen kynnysarvojen ylittävät hankintamenettelyt, jotka mainitaan lain 5. luvussa perustuvat EU:n hankintadirektiivien yksityiskohtaisiin menettelysäännöksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 217)

Hankintaa käynnistettäessä on valittava hankintaan soveltuva hankintalain mukainen EU-hankintojen hankintamenettely. Valtion vuoden 2017 hankintakäsikirjan mukaan käytettävä menettely riippuu hankinnan arvon kohteesta, luonteesta, monimutkaisuudesta ja kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteesta. Lisäksi on otettava huomioon käytettävissä olevasta aika, neuvottelutarve, markkinoilla toimivien toimittajien lukumäärä ja hankintayksiköiden asiantuntemus. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 138). Vuoden 2017 voimaan astuneessa laissa on kaksi uutta hankintamenettelyä, innovaatiokumppanuus sekä sähköinen luettelo. (HE 108/2016, 38) Alla lueteltuna pääsääntöisesti Suomessa käytetyt hankintamenettelyt sekä niiden soveltuvaisuus julkisiin hankintoihin.

Avoim menettely

Pekkalan ym. mukaan avointa menettelyä julkisessa hankinnassa voidaan pitää pääasiallisena hankinnan muotona Suomessa. Avoimella menettelyllä tarkoitetaan lain Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 32 §:n mukaan sellaista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa tarjouspyynnön. Tarjouspyynnön tulee olla avoimessa menettelyssä jo samanaikaisesti esillä, kun ilmoitus hankinnasta julkaistaan. Myös kaikilla toimijoilla on poikkeuksetta oikeus jättää tarjous ilmoitukseen. Voittavan tarjouksen valintaan käytetään hankintayksikön itsensä ennalta määrittelemiä valintaperusteita. Perusteet, joilla hankinnan voittaja valitaan, voivat periaatteessa olla hankintayksikön vapaasti valittavissa, kunhan ne jollain tapaa liittyvät hankinnan kohteeseen. Saaduista tarjouksista tulee valita paras sen mukaan, mitä tarjouspyynnössä on ennalta ilmoitettu. Avoimessa menettelyssä ei siis neuvotella tarjoajien kanssa tarjousten sisällöstä vaan se tulee olla määriteltynä jo ilmoitusta tehdessä. Yleisesti valintaperuste tarjouksessa on kokonaistaloudellinen edullisuus, jonka osa-alueittain pisteytetty etukäteen. (Pekkala ym. 2017, 190-196)

Avoimen menettelyn pääasiallisena etuna voidaan pitää sen suhteellista helppoutta. Se on yksivaiheinen, eikä se sisällä useampia määräaikoja. Eskolan ja Ruohoniemen mukaan avoin menettely saattaa kuitenkin käydä vaivalloiseksi etenkin silloin, kun tarjouksia odotetaan paljon tai kun sen tekeminen on poikkeuksellisen työlästä. Tarjousten vertailu saattaa tällöin olla hyvinkin aikaa vievää, etenkin jos perusteluihin on valittu myös laatutekijöitä hinnan lisäksi. Avoimen menettelyn suosio johtuukin heidän mielestään pitkälti siitä, että menettelytapa tunnetaan parhaiten. Etenkin kiireellisissä hankinnoissa

tutun menettelytavan käyttö on helpompaa, vaikka joku muu menettely saattaisi soveltua kyseiseen hankintaan paremmin. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 217)

Rajoitettu menettely

Rajoitetussa menettelyssä on kyse sellaisesta hankintamenettelystä, jossa hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta mutta halukkaiden toimijoiden tulee pyytää hankintayksiköltä erikseen lupaa hankintaan osallistumiseen. Rajoitetussa menettelyssä siis vain hankintayksikön valitsevat ehdokkaat voivat osallistua tarjouksen jättämiseen. Ideana menettelyllä on se, että hankintayksikkö voi ennalta rajata ehdokkaiden lukumäärää, joilta tarjous pyydetään. Tarjoajiksi pyydettyjen lukumäärä on kuitenkin määriteltävä hankintailmoituksessa ennakkoon. Rajoitettua menettelyä voidaan pitää siis kaksivaiheisena, jossa ensimmäisessä vaiheessa valitaan tarjouskilpailun osallistujat ja toisessa itse kilpailun voittaja. Ehdokkaiden valinta voi tapahtua niin soveltuviin liittyvien vähimmäisvaatimusten kuin pisteytettävien arviointiperusteidenkin mukaan. Ensimmäisessä vaiheessa kyseessä ei siis ole tarjousten, vaan toimittajiin kohdistuva vertailu. Vaikka ehdokkasiin voi hankintayksikkö itse vaikuttaa, pitää niitä lain mukaan kutsua vähintään viisi. Tarjoajien valinnan jälkeen parhaan tarjouksen valinta tapahtuu samoin perustein kuin avoimessa menettelyssä. (Pekkala ym. 2017, 197-200)

Avoimen menettelyn jälkeen, toiseksi yleisimpänä menettelynä toimii rajoitettu menettely. Menettelyn hyödyt tulevat esiin etenkin silloin, jos tarjoajia on paljon ja niiden välillä on merkittäviä eroja keskenään. Huonoina puolina menettelylle Eskola ja Ruohoniemi mainitsevat sen pidemmän keston sekä useampivaiheisuuden, josta saattaa seurata korkeampia hallinnollisia kustannuksia. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 219)

Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan sellaista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö jättää hankinnasta ilmoituksen ja johon kaikki halukkaat tarjoajat voivat osallistua. Erona avoimeen menettelyyn sekä rajoitettuun menettelyyn on siinä, että hankintayksikkö valitsee sellaiset ehdokkaat, joiden kanssa se haluaa neuvotella hankintasopimuksen ehdoista. Neuvotteluita voidaan käydä niin kauan, kunnes hankintayksikkö pyytää neuvotteluissa jäljellä olevilta tarjoajilta lopullisen tarjouksen. Neuvottelumenettely on joustava tapa hankintayksikölle toteuttaa hankinta, sillä se saa määritellä hankinnan lopullisen sisällön vasta neuvotteluiden aikana yhdessä tarjoajien kanssa. Neuvotteluihin on valittava vähintään kolme mahdollista tarjoajaa. Neuvotteluita voidaan kuitenkin käydä vain niistä hankintaan liittyvistä seikoista, joista

hankintailmoituksessa ei erikseen ole määritelty. Uuden hankintalain myötä neuvottelumenettelyä voidaan käyttää aiempaa enemmän, kaikissa muissa hankinnoissa paitsi kaikkein tavanomaisimmissa tuoteostoissa. Neuvottelumenettelyn käyttö on suotavaa silloin kun hankinnassa edellytetään suunnittelua tai innovatiivisuutta, etenkin jos tuote tai palvelu ei sellaisenaan sovellu hankintayksikön tarpeisiin. (Pekkala ym. 2017, 200-210)

Neuvottelumenettelyn haittapuolena voidaan nähdä sen suuri työmäärä hankintayksikön puolelta. Sen käyttäminen vaatii runsaasti suunnittelua, mutta sen avulla voidaan päästä paremmin yhteisymmärrykseen tuottajan ja tarjoajan välillä hankinnan tavoitteista. Myös kustannukset menetelmän käytössä ovat yleisesti suuremmat kuin avoimessa- tai rajoitetussa menettelyssä. Lisäksi neuvotteluiden läpi vieminen vaatii myös hankintayksikön puolelta enemmän osaamista ja tietotaitoa. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 226-227)

Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullinen neuvottelumenettely ja neuvottelumenettely ovat hyvin toistensa kaltaiset muodot hankinnan toteuttamiselle. Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä on yhteneväisyyksiä neuvottelumenettelyn kanssa siinä, että hankintayksikkö neuvottelee hankinnan ehdoista yhdessä menettelyyn hyväksytyjen toimittajien kanssa. Eroavaisuuksia menettelyiden välillä löytyy lähinnä siinä, että kilpailullisen neuvottelumenettelyn tarkoituksena on ennemminkin kartoittaa sellaiset keinot ja vaihtoehdot, joilla hankintayksiköllä olevat tarpeet voidaan mahdollisimman hyvin täyttää. Tarkoituksena on siis pikemminkin ratkaisuvaihtoehtojen karsiminen yhteen tai useampaan mahdollisesti toteutettavissa olevaan tapaan. Vasta sen jälkeen, löydettyjen vaihtoehtojen pohjalta järjestetään tarjouskilpailu toteuttajasta. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä haetaan siis erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, kun neuvottelumenettely on keskittynyt lopullisten toteutusta koskevien tarjousten saamiseen. Hankintalain perustelujen mukaan kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on suotavaa etenkin silloin, kun tavanomaisella markkinoiden kartoituksella ei pystytä määrittelemään millä tavoin tarve tulisi toteuttaa. Esimerkiksi innovatiivisuutta edellyttävät hankkeet ovat tyypillisiä tilanteita menettelyn käytölle. Innovatiivisuutta korostamaan ja tarjoajien kiinnostuksen varmistamiseksi, hankintayksikkö voi myös maksaa neuvotteluihin osallistuville palkkion. Palkkion maksaminen mahdollistaakin korvauksen maksamisen osallistujien suunnittelutyöstä, vaikka he eivät voittaisikaan itse tarjouskilpailua. Ongelmaksi nousee kuitenkin se, ettei tarjoajat itse mielellään paljasta

innovatiivisimpia ratkaisuitaan neuvotteluvaiheessa, vaan haluavat itse olla niitä tarjoamassa seuraavassa vaiheessa. (Pekkala ym. 2017, 221-226) Kuten neuvottelumenettelyssä ovat myös kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn liittyvät ongelmat samankaltaisia. Suuri työmäärä, sekä pitkäkestoinen ja osaamista vaativa hankintaprosessi tuovat mukanaan todennäköisesti myös suuremmat hallinnointikustannukset. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 235)

Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on menettelyistä kokonaan uusi hankintamenettelyn muoto. Sen tarkoituksena onkin nimensä mukaan kannustaa hankintayksiköitä uusien tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen ja samalla edistää innovaatiotoimintaa. Hankintamenettelyn tavoitteena onkin mahdollistaa tehokkaampi julkisten varojen käyttö innovoinnin edistämiseksi. Hankintalain perustelujen mukaan innovaatiokumppanuuden avulla hankintayksiköt voivat yhdistää kehittämishankinnan sekä idean toteuttamisen hankinnan samaan hankintamenettelyyn, jolloin tuotteen tai palvelun hankintaa ei tarvitse erikseen enää kilpailuttaa. Tällöin itse hankinta voidaan tehdä suoraan kehittäjäkumppanilta. Erona esimerkiksi kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn on, että ensimmäisen kumppaninvalintaan keskittyvän tarjouskilpailun voittajan ei tarvitse enää osallistua uuteen kilpailuun toteuttamisvaiheessa, jolloin heillä ei ole vaaraa siitä, että innovatiivinen idea voisi joutua kilpailijoiden tietoon. Innovaatiokumppanuuden menettelyn voi lain mukaan valita vain silloin, jos hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää markkinoilla jo olevilla tuotteilla tai ratkaisuilla tai jos ne ei eivät ole riittävän laadukkaita. Menettely käynnistyy muiden menettelyjen tavoin hankintailmoituksella. Erona muihin siinä keskitytään kuitenkin hankintayksikön tarpeiden ja tavoitteiden määrittelyyn yksityiskohtien sijasta. Myös erona neuvottelumenettelyihin innovaatiokumppanin valinnassa on asetettava etusijalle tarjoajien ominaisuudet eli heidän valmiutensa tutkimukseen, kehittämiseen ja innovatiivisten ratkaisuiden toteuttamiseen. Varsinaisten neuvottelujen kulku on kuitenkin hyvin pitkälti sama kuin mitä neuvottelumenettelyn kohdalla säädetty. (Pekkala ym. 2017, 232-236) Eskola ja Ruohoniemi lisäksi mainitsevat, että koska innovaatiokumppanuuden tavoitteena on kannustaa molempia osapuolia kehittämään ja innovoimaan niin hankkijan tulisi olla tarkkana siitä, kuinka mahdolliset hyödyt jaetaan. Esimerkiksi omistajuuskysymykset sekä kehittämisestä maksetut palkkiot tulisi olla suunniteltu siten, että molemmilla osapuolilla olisi motivaatio tuottaa uusia ratkaisuita. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 243)

Suorahankinta

Suorahankintamenettely on hankintailmoituksista ainoa menettely, jossa ei tarvitse jättää hankintailmoitusta. Menettelyyn voidaan muista poiketen ottaa mukaan vain yksi toimittaja useitten sijasta. Pekkanen ym. mukaan suorahankinnasta on vuosien saatossa muodostunut varsin laajamerkityksellinen käsite. Hankintalain mukaan sen kuvaus on kuitenkin edelleen varsin lyhyt. Suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee etukäteen hankintailmoitusta julkaisematta yhden tai useamman toimittajan kanssa hankinnan ehdoista. Suorahankinnan muodostettua poikkeuksen hankintailmoituksen jättöön liittyen, erityisesti voi olla ristiriidassa syrjimättömyysperusteen kanssa, on sen käytölle asetettu erityisen tiukat vaatimukset. Suorahankintaa voidaan käytännössä käyttää hankintamuotona vain silloin, jos edeltävissä menettelyissä ei ole saatu ainuttakaan soveltuvaa tarjousta hankintaan tai jos vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. (Pekkala ym. 2017, 242-245)

Eskolan ja Ruohoniemen mukaan käytännössä on ilmennyt hyvin erilaisia tilanteita, joissa hankintayksiköt ovat haluttomia kilpailuttamaan hankintojaan. Suorahankinnan perusteluina saattaa esimerkiksi olla se, että niiden tiedossa oleva yritys on paras, jonka vuoksi kilpailua on turha järjestää tai aloite hankinnan toteutuksesta on voinut tulla yritykseltä itseltään. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 255)

Puitejärjestely

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja toimittajan välistä sopimusta. Sen tarkoituksena on vahvistaa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat sekä suunnitellut määrät ja muut ehdot. Muista hankintamenettelyistä eroten, puitejärjestely ei koske yksittäistä hankintaa vaan sen tarkoituksena on olla eräänlainen toimittajarekisteri. Toimittajarekisteriin valitaan ennakkoon hankintayksikön asettamat vaatimukset täyttäviä toimittajia, joilta voidaan ostaa suoraan tai nopean kilpailutuksen jälkeen tuotteita tai palveluita joiden laatu on ennalta määritetty. Toimittajat valitaan toimittajarekisteriin joillakin edellä mainituista hankintajärjestelyistä. Luonteeltaan puitejärjestely on väljä hankinnan muoto, joka soveltuu erityisesti silloin, kun tarkkaa hankinnan tarpeen alkamista on vaikea ennakoida, mutta tarvittaessa se on nopeasti saatavilla ilman pidempää kilpailutusprosessia. Toimittajavalinta puitejärjestelyyn valituista toimittajista voidaan tehdä niin sanottuna kevennettyä kilpailutuksena. (Pekkala ym. 2017, 252-256) Puitejärjestely ei siis itsessään ole hankintamenettely, vaan se on luonteeltaan hankintamenettelyjen tulos tai sopimustyyppi, jonka avulla tuotteiden tai palveluiden tilaamista on helpotettu. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 257)

2.2.3 Sopimuksen laatiminen

Hankintalain 79 §:ssä on kuvattu edellytykset, joiden tulee täytyä ennen kuin tietty jätetty tarjous voidaan valita. Ennen tarjouksen valintaa on hankintayksikön tarkistettava, että seuraavat edellytykset täyttyvät: Ensimmäisenä tulee tarkistaa se, että tarjous on hankintailmoituksessa ja hankinta-asiakirjoissa asetettujen vaatimusten, ehtojen ja perusteiden mukainen. Toiseksi hankintayksikön tulee tarkistaa, että tarjouksen antajaa ei ole suljettu pois poissulkemisperusteiden nojalla ja että se täyttää hankintayksikön asettamat soveltuvuutta koskevat vaatimukset. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 79 §)

Tarjousten vertailuun sekä toimittajan valintaan voidaan siirtyä vasta sen jälkeen, kun tarjoajien soveltuvuus sekä tarjousten vaatimusten mukaisuus on tarkistettu. Tällöin sellaiset tarjoajat, jotka eivät ole täyttäneet edeltäneitä ehtoja on jo valmiiksi suljettu tarjouksen ulkopuolelle. Hankintalain mukaan saaduista tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta joko: hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hintalaatusuhteeltaan paras. Tarjouksen hyväksyntäperuste on kuitenkin määriteltävä jo tarjouspyynnössä. Lisäksi jos hyväksyntäperusteena käytetään hinta-laatusuhdetta, on ennalta oltava tiedossa myös perusteet, jolla laatua arvioidaan. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 470-472)

Saatujen tarjousten keskinäinen vertailu tapahtuu hankintayksikön toimesta, jolloin sen on vertailtava tarjouksia ainoistaan niillä vertailuperusteilla, jotka se on etukäteen hankintapyynnössä ilmoittanut. Hankintapyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita ei siis voi enää lisätä tai poistaa jälkikäteen. Kaikkia kelpoisuusvaatimukset täyttäviä tarjouksia tulee vertailla toisiinsa vertailuperusteiden perusteella ja annettuja painoarvoja käyttäen. Myöskään hankintayksiköitten aiempiin kokemuksiin tarjoavista yrityksistä tai tuotteista, ei hankintalain perusteella voida ottaa tarjousta valittaessa kantaa, olivat ne joko negatiivisia tai positiivisia. Pekkalan ym. mukaan korkein hallinto-oikeus on esimerkkitapauksessaan todennut, että aikaisempien kokemusten käyttäminen tarjouspyyntöjen vertailussa ei riittävällä tavalla turvaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua, jos hankintayksiköllä ei ole samankaltaisia kokemuksia kaikista tarjoajista. (Pekkala ym. 2017, 406-409) Kun tarjousten vertailu ja hankintapäätös on tehty, voidaan solmia kirjallinen hankintasopimus valitun tarjoajan kanssa. (Eskola & Ruohoniemi 2017, 574)

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Luvussa kolme esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys sekä määritellään keskeiset tutkielmassa käytettävät käsitteet. Viitekehysenä toimii etenkin innovatiivisen julkisen hankinnan teoria ja sen palveluihin keskittyvä tutkimus. Lisäksi laajempaan viitekehysenä toimii päämies-agentti teoria, jonka kautta tilaajan ja tuottajan välisiä innovaation esteitä pyritään hahmottamaan. Lukujen ongelmakohdat ovat teorian valossa yhteen nivoutuneita ja hahmotellut ongelmat vaikuttavat keskenään toisiinsa. Kappale on kuitenkin rakennettu kysytutkimukseen tähtääväksi, jotta innovaatioiden esteet olisi paremmin hahmoteltavissa kysymyksiä muotoillessa.

3.1 Innovatiivinen julkinen hankinta

3.1.1 Innovatiivisen julkisen hankinnan käsite

Innovatiivinen julkinen hankinta on käsitteenä vielä kohtuullisen tuore. Vielä 90-luvulla ja 2000-luvun alussa ilmiöstä käytettiin nimeä ”julkisen sektorin teknologian hankinta”, jonka voidaan nähdä viittaavan vahvasti ilmiön juuriin. Ajan myötä sana teknologia korvautui innovaatiolla ja konsepti laajentui koskemaan suurempaa osaa julkisia hankintoja. (Edquist & Zabala-Iturriagagoita 2012, 1757). Siltikään käsitteen tarkka määritelmä ei vielä ole täysin selvillä. Kansainvälisessä tutkimuksessa innovatiivista julkista hankintaa (public procurement of innovation) on kuvattu myös muilla samaa tai hyvin lähelle samaa tarkoittavilla termeillä kuten: ”innovative procurement”, ”pre-commercial procurement”, ”innovation-oriented public procurement” ja ”strategic public procurement”. Vaikkakin käytetyillä termeillä on eroavaisuuksia tutkimuskysymyksiin liittyvien näkökulmien suhteen, ovat ne silti pääpiirteittäin yhteneväisiä ja tarkastelevat innovaatioiden syntymistä julkisen hankinnan kautta. Eroavaisuuksia termien käytön ja sen ymmärtämisen välillä voidaan kuitenkin Rolfstamin mukaan löytää eri maiden ja niiden omien kontekstien välisistä eroista. Eri maiden järjestelmien eroavaisuudet voivat luoda erilaisen lähestymistavan ja kontekstin innovatiivisen julkisen hankinnan käsitteelle. Esimerkkinä Rolfstam mainitsee Tanskan, jossa termiä käytetään kuvaamaan pitkälti julkisen ja yksityisen välisistä yhteistyötä, jonka kautta innovaatioita on mahdollista syntyä. Termillä ei tässä kontekstissa

välttämättä edellytetä hankintaprosessin läpivientiä. Institutionaalisesta perspektiivistä, missä valtioiden ja niiden sisältämät hallinnolliset järjestelmät voidaan ymmärtää polkuriippuvaiseksi ja systeemi-spesifiksi, ovat erilaiset konseptit ja hankintaan liittyvät traditiot luonnollisia. Yhteistä terminologiaa ja ymmärrystä käsitteestä ei siis välttämättä ole vielä olemassa. (Rolfstam 2012, 2-3) Nykyisin innovatiivisen julkisen hankinnan konseptia voidaan kuitenkin yleisellä tasolla kuvata julkisen kysynnän käyttämisenä innovaatioiden käynnistäjänä, sekä yleisesti julkisen sektorin hankintatoimintona, jonka tarkoitus on edistää innovaatioita. (Rolfstam 2013, 12) Julkisen innovatiivisen hankinnan pääasiallisena tehtävänä ei voida kuitenkaan pitää uusien tuotteiden tai palveluiden kehittämistä, vaan sen tarkoituksena on vastata kansalaisten tarpeisiin ja tuottaa ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin (Edquist & Zabala-Iturriagagoita 2012, 1758).

Suomessa Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta on teettänyt tarkemman määrittelyn innovatiiviselle julkiselle hankinnalle Suomen kontekstissa selvityksessä *”Innovatiiviset julkiset hankinnat - määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen”* (2017). Innovatiivista hankinnan termi on määritelty seuraavasti:

”Innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta” (Valovirta ym. 2017, 35)

Lisäksi innovatiivisen hankinnan konseptin määrittely on laajennettu myös ulottumaan hankintaprosessin eri vaiheisiin kuten valmisteluvaiheeseen, hankinnan kohteen määrittelyyn sekä kilpailutusvaiheeseen. Valovirran ym. mukaan edellä kuvattu määritelmä innovatiivisesta hankinnasta kohdistuu vain hankinnan lopputulokseen. Konseptin määrittelyn laajennukseen on heidän mukaansa erityisesti kaksi perustetta. Ensinnäkin innovatiivisen hankintaprosessin tuloksena voi hyvinkin olla tavanomaisen ratkaisun hankinta, vaikka valmisteluvaiheessa olisi pyritty luomaan innovatiivisempia ratkaisuja ongelmaan. Toiseksi innovatiivisten hankintojen toteutumisen mittaamiseksi on aiheellista tunnistaa innovatiivisen hankinnan ominaisuuksia sen prosessin eri vaiheissa. (Valovirta ym. 2017, 39) Innovatiivisen hankintaprosessin eri vaiheet on määritelty seuraavasti. Valmisteluvaihe:

”Hankinnan valmistelu on innovaatiohakuinen, kun tilaaja aktiivisesti kartoittaa uusien tuotteiden, teknologioiden ja ratkaisumallien tarjontaa, viesti omista tarpeistaan markkinoille ja käy vuoropuhelua markkinatoimijoiden kanssa tavoitteena löytää parhaat ratkaisut julkisten palveluiden tuottavuuden, laadun, kestävyys ja/tai vaikuttavuuden parantamiseksi”

Hankinnan kohteen määrittely:

”Hankinnan kohteen määrittely luo tilaa innovatiivisille ratkaisuille, kun se kuvataan tietyn toteutustavan ja suoritteiden sijaan haluttuina toiminnollisuuksina, suorituskynä, laatuna, tuloksina tai vaikutuksina”

Kilpailutusvaihe:

”Kilpailutus on innovaatiomyönteinen, kun hankintamenettely, vaatimusmäärittely ja tarjousten vertailukriteerit mahdollistavat uusien ja merkittävästi parannettujen tavaroiden ja palveluiden menestymisen tarjouskilpailussa ja/tai luovat tilaa hankintatarpeeseen vastaavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi sopimuskaudella”

Hankintapäätös:

”Innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta”

Sopimusvaihe:

”Hankintasopimus on innovaatioihin kannustava, kun siihen sisältyy tuotteen tai palvelun kehitystyötä ja/tai siihen kannustavia ehtoja. Tämä voi tarkoittaa erillistä tutkimus- ja kehityspalvelua tai palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvaa kehittämistä sopimuskauden kuluessa” (Valovirta ym. 2017, 39-40)

Kuviossa 2 esitetään Valovirran ym. mukaiset innovatiivisen hankinnan määritelmät hankintaprosessin eri vaiheissa.

Innovatiivisen hankinnan määritelmään sisältyy kuitenkin Valovirran ym. selvityksen mukaan myös ongelmia. Ensimmäisenä ongelmana nähtiin julkisten hankintayksiköiden kannalta se, että niiden ensisijainen tarkoitus ei ole itsessään yritysten innovaatioiden edistäminen, vaan mahdollisimman korkealaatuisten ja vaikuttavien julkisten palveluiden tuottaminen. Hankintayksiköille innovaatiot ovat tärkeitä vain silloin, jos niiden avulla voidaan edistää edellä mainittua päämäärää esimerkiksi tuottavuuden, laadun tai vaikuttavuuden kautta. Toisena ongelmana määritelmässä pidettiin sitä, että hankitun ratkaisun innovatiivisuuden aste selviää yleensä vasta itse kilpailutusprosessin päätyttyä. Jos markkinoiden valmius tuottaa innovaatioita selviää vasta kilpailutusprosessissa markkinavuoropuhelun seurauksena, ei välttämättä ole loogista asettaa innovatiivisuutta hankinnan tavoitteeksi ennen kuin potentiaali tuottaa niitä on selvitetty.

Kuvio 2. Innovatiivisen hankinnan määritelmät hankintaprosessin eri vaiheissa
(Mukaelma: Valovirta ym. 2017, 41).

Valmistelu	Hankinnan valmistelu on innovaatiohakuinen, kun tilaaja aktiivisesti kartoittaa uusien tuotteiden, teknologioiden ja ratkaisumallien tarjontaa, viesti omista tarpeistaan markkinoille ja käy vuoropuhelua markkinoimijoiden kanssa tavoitteena löytää parhaat ratkaisut julkisten palveluiden tuottavuuden, laadun, kestävyiden ja/tai vaikuttavuuden parantamiseksi
Hankinnan kohteen määrittely	Hankinnan kohteen määrittely huo tilaa innovatiivisille ratkaisuille, kun se kuvataan tietyn toteutustavan ja suoritteiden sijaan haluttuina toiminnallisuuksina, suorituskykyinä, laatuna, tuloksina tai vaikutuksina
Kilpailutus	Kilpailutus on innovaatiomyönteinen, kun hankintamenettely, vaatimusmäärittely ja tarjousten vertailukriteerit mahdollistavat uusien ja merkittävästi parannettujen tavaroiden ja palveluiden menestymisen tarjouskilpailussa ja/tai luovat tilaa hankintatarpeeseen vastaavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi sopimuskaudella
Hankintapäätös	Innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavarain tai palvelun hankinta, joka lisää julkisen palvelun tuottavuutta, kestävyttä tai vaikuttavuutta
Sopimuskausi	Hankintasopimus on innovaatioihin kannustava, kun siihen sisältyy tuotteen tai palvelun kehitystyötä ja/tai siihen kannustavia ehtoja. Tämä voi tarkoittaa erillistä tutkimus- ja kehityspalvelua tai palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvaa kehittämistä sopimuskautin kuluessa.

Kolmantena ongelmana viitataan juuri tätäkin tutkielmaa koskevaan palvelujen innovatiivisen hankintaan. Määritelmään sisältyykin oletus tunnistettavasta tuotteesta, joka hankinnan lopputuloksena realisoituu. Sitä vastoin palveluissa on suurimmalta osin kyse kohdekohtaisista suunnitteluratkaisuista, joihin voi sisältyä tavaroiden tai teknologisten ratkaisujen yhdistelmiä. Tässä tapauksessa voidaankin puhua yleensä prosessi-innovaatiosta, jota ei välttämättä pystytä yhtä tarkasti määrittelemään. (Valovirta ym. 2017, 21-22) Rolfstam tuo esiin myös innovatiivisten hankintojen mittaamiseen liittyvän ongelman. Innovatiivisten hankintojen tuloksia mitattaessa, riippuvat tulokset ja analyysi pitkälti siitä, miten innovaatio määritellään. (Rolfstam 2012, 3)

3.1.2 Innovatiiviset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä

Innovaatiot yleisesti on määritelty olevan uusia, taloudellisia tai sosiaalisia luomuksia, tuotteita tai palveluita, joita tuottavat pääsääntöisesti yritykset. Innovaation tuottamisen

pilareina toimivat innovaatioteorian mukaan vuorovaikutus ja vuorovaikutteinen oppiminen, niin organisaatioiden kuin ihmistenkin välillä. Nämä innovaatiot voivat olla joko täysin uusia tai paranneltuja tuotteita ja prosesseja. Uudet tuotteet voivat olla joko materiaalisia tuotteita tai palveluita, ja uudet prosessit teknologisia tai organisatorisia edistysaskeleita. Innovatiivista julkista hankintaa voidaan pitää kysyntäpuolen menettelytapana tuottaa innovaatioita, joissa julkinen sektori asettaa tilauksen hankintamenettelyn kautta tuottamaan joko täysin uusi, tai paranneltu ratkaisu tiettyyn käsiteltävään ongelmaan (Edquist ym. 2015, 1-7). Julkisessa hankinnassa on innovaation tuottamisessa perinteisesti keskitytty tarjonnan puoleen varmistuen, että yksityinen sektori toimii innovaatioita edistävässä ilmapiirissä. Viimevuosina innovatiivisen hankinnan teorian kehittyttyä, on julkinen sektori kuitenkin yhä enenevässä määrin keskittynyt myös kysynnän käyttämiseen uusien ratkaisuiden hakemisessa. Innovatiivisen hankinnan teoriassa onkin tunnistettu, että innovaatiot materialisoituvat silloin kun niille on vahva kysyntä markkinoilla. Julkista hankintaa onkin tämän myötä yhä enenevässä määrin pidetty strategisena instrumenttina poliittisten tahtotilojen kuten innovaatioiden kehittämiseen, kestäväen kasvun turvaamiseen, päästöjen vähentämiseen ja muiden sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen. Strateginen innovatiivinen julkinen hankinta onkin kytköksissä julkisen puolen mahdollisuuteen vaikuttaa ja muokata markkinoita pelkästään sen suuren kokonsa vuoksi. Julkisen hankintaan käytetyn rahallisen määrän seurauksena, sen onkin mahdollista vaikuttaa kysyntään ja luoda uusia aloja sekä innovaatioita jotka heijastuvat myös yksityiselle sektorille. (OECD 2017, 16)

Roflstamin (2015) mukaan innovatiivisen hankinnan tutkimus ei kuitenkaan pelkästään keskity vain innovaatiopolitiikan kontekstiin. Hänen mukaansa innovatiivisen hankinnan kirjallisuudesta on mahdollista erotella kaksi toisistaan eroavaa koulukuntaa, jotka molemmat omalta osaltaan yrittävät etsiä ratkaisua parempaan innovatiivisen hankinnan hyödyntämiseen. Ensimmäistä koulukuntaa Roflstam kutsuu policy-näkökulmaksi, joka kytkee innovatiiviset julkiset hankinnat ja niiden arvon innovaatiopolitiikan toteuttamiseen. Policy-näkökulman kirjallisuus yleisesti painottaakin korkean tason koordinaatiota, ylhäältä alas mallia ja oikeudellisia rajoitteita kuten budjettiohjausta innovatiivisen hankinnan toteuttamiseen. Toinen kirjallisuudessa esiintyvästä innovatiivisen hankinnan koulukunnasta on Roflstamin mukaan ensimmäistä endogeenisempi. Tämä näkökulma keskittyy policy-näkökulman sijaan itse hankinnan tarpeisiin ja painottaa organisaatioiden sisäisten tekijöiden ja prosessien merkitystä uusien ratkaisujen toteuttamiselle hankinnan kautta. Eksogeeninen hallinnollinen ohjaus

ei tässä näkökulmassa tule esiin ensimmäisen tapaan, vaan innovatiivinen hankinta on kytketty hankintoja tekevien ja tuottavien organisaatioiden yhteistyöhön, ja se saa alkunsa todellisista hankinnan tarpeista. Endogeeninen näkökulma korostaakin, että onnistunut innovatiivisia ratkaisuja tuottanut hankinta on näiden organisaatioiden yhteensopivuuden ja oikeiden menestystekijöiden tulos. (Roflstaam 2015, 212-213) Myös tämän tutkielman näkökulma innovatiivisen hankinnan onnistumiseen, painottuu juuri Roflstaamin mainitsemaan endogeeniseen suuntaukseen. Koska tutkielman mielenkiinto kohdistuu palveluiden tuottajien kokemiin esteisiin innovatiivisuudelle julkisessa hankinnassa, on luonnollista, että hankintaan liittyvät prosessit, yhteistyö ja osaaminen nousevat keskiöön ylemmän tason policy-näkökulman sijaan. Lisäksi tutkimuksen toteuttamistapana käytetty kyselytutkimus edellyttää juuri hankintojen toteuttamisen ja prosessien kontekstin ymmärrystä.

3.1.3 Innovatiivisen julkisen hankinnan rationaalit

Edler ja Georghiou (2007) ovat määritelleet rationaaleja julkisen innovatiivisen hankinnan puolesta artikkelissaan ”Resurrecting the demand side”. Heidän mukaansa innovatiivisen hankinnan käytön perustelut voidaan jakaa kolmeen erilaiseen tasoon, joista ensimmäinen liittyy julkisen hankinnan rooliin paikallisen julkisen kysynnän konkretisoijana. Kysynnän mahdollisimman laaja konkretisoiminen taas vuorostaan on isossa roolissa paikallisen taloudellisen toimeliaisuuden kanssa, sekä sen taipumukseen tuottaa innovaatioita. Toisena perusteluna Edler ja Georghiou mainitsevat markkinoiden taipumuksen häiriöille, etenkin siltä osin kun tarpeita täytyisi muuttaa tuotteiksi ja palveluiksi mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Innovatiivisella julkisella hankinnalla voidaan edesauttaa ratkaisemaan tätä informaatioon liittyvää häiriötä. Kolmantena perusteluna innovatiivisen julkisen hankinnan hyödyistä on se, että sillä on iso potentiaali tuottaa uudenlaisia, parempia ja kustannustehokkaampia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. (Edler & Georghiou 2007, 954) Samat kolme perustetta innovatiivisen julkisen hankinnan käytölle on myös mainittu TEKES:in tuottamassa katsauksessa ”Innovatiiviset julkiset hankinnat” (2008). Katsauksen mukaan juuri kysyntälähtöisillä innovaatiopolitiikan välineillä kuten hankinnoilla on merkittävästi suurempi vaikutus innovaatioiden syntymiseen kuin tarjontapuolen kuten tiede ja kehitys -tuilla. (TEKES 2008, 7-8)

Innovatiivinen julkinen hankinta voidaan jakaa kahteen eri osa-alueeseen, suoraan ja katalyyttiseen. Suorassa innovatiivisessa hankinnassa julkinen sektori on myös samalla itse uuden hankinnan kautta saavutetun ratkaisun loppukäyttäjä. Tällöin julkinen sektori hyödyntää omaa kysyntäänsä innovaation tuottamiseen. Katalyyttisessä innovatiivisessa hankinnassa taas loppukäyttäjänä toimii julkisen sektorin ulkopuolella toimivat tahot, yleensä kansalaiset. Vaikkakin julkinen sektori toimii ostajan roolissa, kysyntä uudelle innovaatiolle on julkisen sektorin itsensä ulkopuolella. Kummassakin innovatiivisen hankinnan osa-alueessa, kuitenkin julkinen sektori toimii hankkijan roolissa ja mahdolliset tuotetut innovaatiot saattavat toimia katalysaattorina myös tuotteen tai palvelun yleisempään käyttöön. (Edquist ym. 2015, 8)

Vaikka julkisessa hankinnassa voidaan innovaatioita edesauttaa erilaisten teorioiden mukaan monin eri keinoin, erityisesti kaksi tapaa nousee teorioissa esiin. Ensimmäisenä askeleena voidaan pitää palvelun ostajan ja palvelun tuottajan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa käymää kommunikaatiota toistensa kanssa. Erityisesti mahdolliset tavoitteet ja kohtaamattomat tarpeet hankkijan puolelta tulisi kommunikoida mahdollisimman selkeästi ja ajoissa. Toinen piirre joka nousee esille liittyy siihen, että tarjousta laadittaessa tulisi kriteereiden keskittyä tehokkuuteen, laatuun ja tavoitteisiin teknisten määritelmien sijasta. Tällöin tuottajalle jää tilaa tuottaa mahdollisesti uudenlaisia tuotteita/toimintamalleja. Vaikka innovatiivisen julkisen hankinnan teorian on oletettu kattavan hankinnat myös palveluiden puolella, on sen onnistumisesta ollut aikaisemmin kuitenkin vain hyvin vähän tieteellistä näyttöä. (Pelkonen & Valovirta 2014, 386-387)

3.2 Innovatiiviset palvelut

Ennen 1990-lukua innovatiivisuutta palveluiden kohdalla ei tutkimuksissa juurikaan ole käsitelty. Innovaatioita pidettiin etenkin teknologian kehitymisestä johtuvana erityispiirteenä ja innovaatioiden syntymisen katsottiin tapahtuvan pääasiassa esineiden ja tuotteiden kautta. Palvelusektorin nähtiin lähinnä mukautuvan teknologian kehityksestä juontuviin innovaatioihin, ei tuottavan niitä itse. 1990-luvulla ja sen jälkeen innovaatioiden synnyn on kuitenkin nähty myös tapahtuvan palvelusektorilla ja tutkimus innovatiivisia palveluita kohtaan on lisääntynyt merkittävästi. Kun vuosina 1975-1989 sana innovatiiviset palvelut esiintyivät vain viidessä tieteellisessä tutkimuksessa, oli vuosina 2000-2009 niitä jo pitkälti yli 500. (Miles 2012, 1)

Palvelu-innovaatiota voi olla hyvinkin monenlaisia. Kun puhutaan innovatiivisista palveluista, täytyy ensin määritellä mitä sillä tarkoitetaan. Kirjallisuudessa niistä onkin käytetty hyvinkin monenlaisia määritelmiä, jotka eivät välttämättä tarkoita täysin samaa asiaa. Tarkoitetaanko palveluilla vain aineettomia palveluita? Vai tarkoitetaanko määritelmässä kokonaisia sektoreita, joiden pääasiallisena tehtävänä on tuottaa palveluita? Onko määritelmässä tarkoitettu mahdollisesti erityisiä sosiaalisia tai markkinoita koskevia vuorovaikutuksia vai tuotepalveluita, joita voi olla esimerkiksi lisäarvoa tuottavat palvelut tehtaisiin. Tässä tutkielmassa käytän Ian Milesin (2012) teoksessaan ”Service Science: Research and Innovations in the Service Economy” tekemää määritelmää palveluista. Miles näkee palvelun käsitteen sisältävän sekä prosessin että vuorovaikutussuhteen tuottajan ja tilaajan välillä. Vuorovaikutus ja etenkin yhteistuottaminen, jossa sekä tuottajalla että tilaajalla on rooli sen synnyssä, onkin Milesin mukaan keskeinen osa palveluiden eroavaisuutta aineellisista hyödykkeistä. Toinen piirre, jonka Miles näkee erottavan palvelun muista hyödykkeistä, on sen aineettomuus. Vuorovaikutuksen voidaan ajatella olevan enemmänkin tilaajan ja tuottajan välinen suhde tai prosessi, kuin aineellinen hyödyke, ja tästä syystä hän määrittelee aineettomuuden yhdeksi palvelun määritelmäksi. Myös hyödyt, jota palvelu tuottaa, voivat olla aineettomia. Tieto, kokemukset tai hyvinvointi voivat suurimmaksi osaksi olla aineettomia hyötyjä, jotka ovat seurausta palveluista. Milesin mukaan aineettomuuden yleisyys palveluissa onkin tärkeä huomio, myös niiden uusia innovaatioita pohdittaessa. (Miles 2012, 2-6)

Innovaatioita voi syntyä palvelusektorille myös monin eri tavoin. Pim den Hertog ym. (2010) ovat määritelleet kuusi erilaista ulottuvuutta, joiden kautta palvelu-innovaatio voi syntyä sekä sen miten uuden innovaation palveluissa voi määrittää. Ensimmäisenä ulottuvuutena Hertog ym. mainitsevat palvelukonseptin. Palvelukonsepti kuvaa sitä arvoa, jonka palvelun tuottaja luo yhteistyössä palvelun tilaajan kanssa. Innovaatio tässä konseptissa on yleensä idea siitä kuinka organisoida ratkaisu tilaajan ongelmaan tai tarpeisiin esimerkiksi yhdistelemällä jo ennalta olevia palveluita uudellaisiksi kokonaisuuksiksi. Toisena ulottuvuutena on uuden asiakkaan vuorovaikutus. Uuden asiakkaan vuorovaikutuksessa korostuu tilaajan vaikutus uuden innovaation synnyssä. Tilaaja tai asiakas onkin usein tärkeässä roolissa uusien ratkaisujen hakemiselle etenkin, jos tuottaja toimii lähinnä uusien ratkaisujen kehittämisen auttajana vaikka tutkimustoiminnassa. Kolmantena ulottuvuutena Hertog ym. tunnistavat uusien arvojärjestelmien luonnin. Tässä ulottuvuudessa keskeisenä innovaation synnyttäjänä

toimii erilaisten tuottajapuolen toimijoiden välinen yhteistyö ja kumppanuus. Erilaisten ja erilähtökohdista toimivien tuottajien kumppanuus ja verkostoituminen saattaa luoda täysin uudenlaisia palveluita ja avata kommunikaatiota toimijoiden välille. Neljäntenä ulottuvuutena on uudenlaiset tulomallit. Tämä ulottuvuus liittyy siihen tapaan miten kustannuksia jaetaan eri toimijoiden kesken sopivalla tavalla, jotta innovaatioiden olisi mahdollista realisoitua. Esimerkiksi tuotteen myymisestä siirtyminen palvelun myymiseen tai tuottajan ja tilaajan välinen kustannusten jako voi olla merkittävänä tekijänä palvelu-innovaation synnylle. Viidentenä ulottuvuutena toimii organisatoriset, kulttuurilliset ja henkilöstöön liittyvät elementit palvelutuotannossa. Nämä elementit sisältävätkin enemmän organisaation hallinnollisia kysymyksiä siitä, miten innovaatioita on mahdollista edistää organisaation sisällä. Uudenlaiset palvelut voivat esimerkiksi tarvita tuekseen uudenlaisen tavan johtaa, jonka avulla voidaan erottua muista toimijoista. Viimeisenä kuudentena ulottuvuutena Hertog ym. tunnistavat teknologisen elementin palvelu-innovaatioissa. Uuden teknologian sisällyttäminen palveluun voi tehdä siitä täysin uudenlaisen. Esimerkiksi uuden käyttöliittymän liittäminen jo ennalta olevaan palveluun voi muuttaa sen luonnetta merkittävästi. Hertogin ym. mukaan palveluja tuottava organisaatio voi innovoida samanaikaisesti kaikkia tai osaa näistä määritellyistä ulottuvuuksista luoden täysin uuden tai parannetun palvelun. Moni uusista innovaatioista onkin näiden ulottuvuuksien yhdistelmä. (Hertog ym. 2010, 492-496) Monilla näillä ulottuuksilla voidaan nähdä yhteyksiä myös myöhemmin kappaleessa 3 esitettäviin ongelmiin, joita innovaatioiden hankintaan liittyy. Esimerkiksi kiinnitetään huomiota vuorovaikutuksen tärkeyteen markkinavuoropuhelun kautta, ja otetaan huomioon tilaajan antama informaatio markkinoiden tarpeista. Myös riskien ja kustannusten jaon tärkeys innovaatioiden syntymiselle keskustellaan tässä kappaleessa.

3.3 Innovatiivinen julkinen palveluhankinta

Innovatiivisten julkisten hankintojen osalta myös palvelujen hankintaan on keskitytty yhä enenevässä määrin. Vaikka suuri osa tutkimuksesta onkin keskittynyt teknologisiin innovaatioihin ja tuotteisiin, on kiinnostus siirtynyt myös innovaatioihin laajemmassa skaalassa. (Pelkonen & Valovirta 2014, 1) Innovaatioiden nähdäänkin olevan edellytyksenä kilpailukyvyille ja uusien työpaikkojen luomiselle valtion sisällä sekä parhaana keinona taklata yhteiskunnallisia haasteita. Innovatiivisen julkisen

palveluhankintojen lopullisena päämääränä voidaankin nähdä tuottavan mahdollisia ratkaisuja ja parannuksia julkisen sektorin tuottamiin palveluihin kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouteen. Sternin ym. (2011) mukaan innovatiivisten palveluratkaisujen tarkoituksena on parantaa julkisten palveluiden laatua ja auttaa julkista sektoria saamaan enemmän vastinetta rahoilleen pidemmällä aikavälillä. Lisäksi sen on mahdollista stimuloida lisää innovaatioita taloudessa ja auttaa markkinoita vastaamaan paremmin nykyisiin ja tuleviin palvelutarpeisiin. (Stern ym. 2011, 3-5)

Kuten innovatiiviset palvelut kappaleessa tarkemmin kuvattiin, innovatiivisen palvelut syntyvät eri tavoin kuin ”aineelliset” tuotteet. Julkisen hankinnan kontekstissa palveluille ominaiset erityispiirteet voivat aiheuttaa erityisiä haasteita ja kysymyksiä, jotka täytyy ottaa hankinnassa huomioon. Kuten Hertog ym. määrittelemässä kuudessa ulottuvuudessa palvelu-innovaatioiden osalta mainitaan, nousee vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä keskiöön innovaation muotoutumisessa. Palvelu-innovaatioiden muodostuminen vaatii yleensä yhteistuotantoa myös loppukäyttäjän kanssa innovaatioprosessin onnistumiseksi. (Toivonen & Tuominen 2009, 899) Osborne (2010) kirjoittaa artikkelissaan ”Delivering Public Services: Time for a new theory?” palvelu-innovaatioiden syntymisen edellyttävän keskittymistä palveluiden järjestämisen prosesseihin sekä juuri loppukäyttäjän mukaan ottamista jo suunnitteluvaiheessa. Innovaatioprosessin räätälöinti ja mukauttaminen on Osbornen mukaan kriittistä innovaatioprosessissa. (Osborne 2010, 7-8) Toisaalta vaikka loppukäyttäjien mukaan ottamisen tärkeys on tunnustettu julkisissa palveluhankinnoissa jo pidemmän aikaa, on loppukäyttäjien rooli palveluhankinnassa, sekä ylipäätään sen määritelmä vielä Torvisen ja Haukipuron mukaan hämärtynyt. (Torvinen & Haukipuro 2017, 1445)

Hankinnoissa ja kilpailuttamisessa palveluilla onkin erilainen rooli perinteisiintavaroihin tai tuotteisiin nähden. Pelkosen ja Valovirran (2014) mukaan erityisesti kaksi kohtaa nimittäin abstraktius sekä interaktiivisuus nousevat erityisiksi tekijöiksi palveluja kilpailutettaessa. Verrattuna valmiiden esineiden tai tuotteiden hankintaan, on palveluilla abstrakti luonne siten, että usein ennen kuin hankinta tehty ja toteutettu, ei palveluja ole vielä olemassa. Palvelun kulutus tapahtuu usein samanaikaisesti sen tuottamisen kanssa, jonka seurauksena tuotoksen laadun mittaaminen voi osoittautua hankalaksi. Toinen erityispiirre, joka koskee erityisesti palveluiden hankintaa, on niiden tuottaminen yhteistyössä palvelun ostajan ja palvelun tuottajan välillä. Sitä voidaan tietysti mielessä pitää yhteistuotantona heidän välillään, jolloin voi olla hankala tarkkaan määritellä annettujen panosten suhdetta lopputulokseen nähden.

(Pelkonen & Valovirta, 2014; Roodhooft & Van Den Abbeleen 2006, 490) Vaikka palvelut ovatkin heterogeenisiä, on niillä silti joitakin yhtenäisiä piirteitä. Palveluissa, jotka ovat aktiviteetteja eivätkä objekteja, on myyjän hankala kommunikoida ostajalle ja ostajan arvioida sekä testata ennen kuin aktiviteetti on jo tuotettu ja maksettu. Roodhooftin ja Van Den Abbeleen mukaan siitä voi seurata tehokkuuden kannalta sekä spesifikaatio- että todistusongelma. Nämä tekijät muiden ohella täytyy ottaa huomioon kilpailutusta tehdessä eikä traditionaaliset teoriat hankinnasta ja tavaraan liittyvät ostomallit ole välttämättä suoraan sovellettavissa tässä kontekstissa. (Roodhooft & Van Den Abbeleen 2006, 490) Tästä huolimatta Pelkonen ja Valovirran tekemässä tapaustutkimuksessa he toteavat, että innovatiivisen julkisen hankinnan teoria on soveltuva myös palveluiden hankintaan. Suuri vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä aikaisessa hankinnan vaiheessa saattaa olla edellytys uusien innovaatioiden mahdolliseen syntyyn. Erityisesti nopeus, joilla innovaatioita on mahdollista tuottaa, eroaa aineellisista tuotteista, jotka yleisesti vaativat pidemmän ajan teknologiselle kehitykselle ja suunnittelulle. Joskin vastapainona uuden innovaation testaamiseen ja hyödyllisyyden näyttämiseen vaaditaan yleisesti pidempi ajanjakso. (Pelkonen & Valovirta 2014, 397-399) Innovatiivisen julkisen hankinnan soveltuvuudesta palveluhankintaan on kuitenkin vielä kohtuullisen vähän tieteellistä näyttöä.

3.4 Päämies-agenttiteoria

Tutkielman laajempi teoreettinen viitekehys muotoutuu päämies-agenttimallin pohjalta, jonka avulla on mahdollista tarkastella palvelun ostajan eli päämiehen ja palvelun tuottajan eli agentin välisiä vuorovaikutussuhteita. Päämies-agenttimallin avulla on mahdollista tarkastella juuri tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia ongelmia innovatiiviseen hankintaan nähden, juuri sen ostajaa ja tuottajaa erottelevan luonteen seurauksena. Tutkielman pääpainopiste on se, mitä ovat agenttien eli palveluiden tuottajien kokemat esteet innovaatioille julkisessa hankinnassa. Päämies-agenttimalli antaa tutkielmalle myös laajemman viitekehyksen, jonka kautta muita innovatiiviseen hankintaan liittyviä teorioita on mahdollista soveltaa.

Taloustiedettä ja institutionalistista teoriaa yhdistelevä päämies-agenttimalli syntyi 70-luvun alussa. Vaikkakin teorian alkuperäisestä luojaista on kiistaa, yleisesti viitatuimpana lähteenä pidetään Jensen & Mecklin:iä ja heidän artikkeliaan ” Theory of firm:

managerial behaviour, agency costs and ownership structure” (1976), jossa he tutkivat yritysten omistusoikeuksiin liittyviä suhteita. Tiivistettynä Jensenin ja Mecklingin mukaan päämiehen ja agentin välinen suhde syntyy, kun päämies jakaa joitain vastuuta tai tehtäviä agentille itseltään. Päämiehen ja agentin halujen ja toiveiden välille voi syntyä konflikteja, etenkin jos sekä päämies että agentti maksimoivat oman hyötynsä yhteishankkeessa. Tällöin agentti ei välttämättä toimikkaan enää päämiehen parhaaksi. (Jensen & Meckling 1976, 308 – 309)

Päämies-agenttiteorian keskeinen päämäärä on ratkaista ja tuoda esille sellaiset ongelmat, jotka voivat esiintyä päämiehen ja agentin välisissä suhteissa. Eisenhardt esittelee tarkemmin tällaisia ongelmia artikkelissaan ”Agency theory: an assessment and review” (1989). Eisenhardtin mukaan ensimmäinen ongelma päämiehen ja agentin välisissä suhteissa syntyy, jos heidän halut ja tavoitteet eroavat toisistaan tai kun päämiehen on hankalaa ja kallista seurata agentin aktuaalista toimintaa. Tällöin päämies ei voi olla varma agentin todellisesta käyttäytymisestä päämiehen kannalta. Toiseksi ongelmaksi Eisenhardt nostaa riskien jakamisen. Jos päämiehellä ja agentilla on erilaiset asenteet tai suhteet riskeihin voi heidän käyttäytymisensä tavoitteisiin nähden erota toisistaan. Päämies-agenttiteorian fokus onkin sopimuksessa, jonka päämies ja agentti tekevät keskenään. Sen tarkoituksena on tarkastella millainen sopimus voisi olla tehokkain hallitsemaan näiden kahden välisiä suhteita toisiinsa. (Eisenhardt 1989, 58)

Päämies-agenttiteoriaa on käytetty julkisen hankinnan tutkimuksessa verrattain paljon, koska se soveltuu tehtävään hyvin. Flynn ja Davies tutkivat Journal of public procurement -lehden artikkeleissa käytettyjä teoreettisia viitekehyksiä, joissa päämies-agenttiteoria nousi toiseksi käytetyimmäksi kaikkien lehdessä käytettyjen artikkelien kesken. (Flynn & Davies, 2014, 18). Teoriaa on käytetty hyvin laajasti kuvamaan erilaisia suhteita ja ongelmia julkisen hankinnan piirissä esimerkiksi: tilivelvollisuus (Soundry 2007), pakollinen kilpailuttaminen (Boyne 1998) ja yhteistyön lisääminen julkisessa hankinnassa (Envistle & Martin 2005). Eisenhardt jakaakin päämies-agenttiteorian kahteen erilaiseen laajempaan suuntaukseen, positivistiseen sekä matemaattiseen. Positivistinen suuntaus teoriasta keskittyy hahmottamaan ongelmia, joita kahden välisissä vuorovaikutussuhteissa saattaa ilmetä, kun taas matemaattinen suuntaus pyrkii todistamaan oletamat matemaattisten mallien avulla (Eisenhardt 1989, 59-60). Tutkielman tavoite on määrittää ongelmat innovatiiviseen hankintaan liittyen ja etenkin se mitkä kyseisistä ongelmista nousee keskeisimmiksi agenttien näkökulmasta. Täten

positivistinen suuntaus antaa mahdollisuuden laajempaan teoreettiseen kehykseen ongelmien kartoituksessa.

3.5.1 Kannustimet

Päämiehen ja agentin välisten suhteiden ongelmien yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi Jensen ja Meckling ehdottivat kannustimien käyttöä. Kannustimilla he tarkoittivat erilaisia menetelmiä, kuten rahallisia korvauksia tai sopimusehtoja, joilla päämiehen on mahdollista kontrolloida agenttien toimintaa niin, että heidän käytöksensä ja toimintansa olisivat päämiehelle optimaalisia. (Jensen & Meckling 1976, 308) Kannustimien käyttöä on päämiehen ja agentin välisissä sopimuksissa tutkittu julkisen hankinnan sekä innovatiivisen julkisen hankinnan piirissä kohtuullisen paljon aikaisemmin esim: Edquist & Hommen (2000).

Vaikkakin julkisella sektorilla olisi tarve uusille ratkaisuille ja innovaatioille, kannustimia ei välttämättä ole olemassa, jotta ratkaisu syntyisi. Kysymykseksi nousee miten ja millaisia kannustimia on mahdollista ja kannattavaa tarjota agenteille, jotta heillä olisi riittävä motivaatio panostaa uusien ratkaisujen kehittämiseen. Sternin ym. mukaan useimmat ongelmat innovatiivisten ratkaisujen hakuun, etenkin palveluiden hankinnassa liittyvät juuri kannustimiin. Kannustimilla tarkoitetaan yleisesti taloudellisia kannustimia kuten innovaation omistajuuteen tai sopimuskausien kestoon liittyviä seikkoja. Esimerkiksi uusien innovaatioiden tekijänoikeudet, se kenelle uuden ratkaisumallin omistajuus siirtyy hankinnan toteuduttua, on yhä monissa tapauksissa epäselvää. Kannustimien kannalta Stern ym. pitävät selvänä, että yksityisten tuottajien on tiedettävä pystyvätkö he kaupallistamaan kehittämäänsä uutta ratkaisumallia myös muihin tarkoituksiin, jotta heidän investointinsa kehitystyöhön olisi myös heidän kannaltaan kannattava. Mahdolliset voitot tai säästöt voivatkin olla merkittäviä uusissa palveluinnovaatioissa, joten tulisi tarkemmin määritellä miten ne jaetaan. (Stern ym. 2011, 3-15) Etenkin palveluihin liittyvissä innovaatioissa omistajuus kysymys hankaloituu, sillä aineettoman luonteensa seurauksena esimerkiksi patenttien myöntäminen uusille innovaatioille ei välttämättä ole mahdollista. (Miles 2012, 6) Myös Tekesin tuottama raportti ”Huippuostajat-ohjelma: innovatiivisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia” jatkaa samaa kritiikkiä omistusoikeuksista sekä sopimuksen kestosta. Raportissa haastateltiin Tekesin rahoittamaan Huippuostajat -ohjelmaan osallistuneita yrityksiä heidän kokemuksistaan hankintaprosessissa. Keskeiseksi riskiksi

innovaation tuottamiselle haastatellut tuottajat mainitsivat innovaatioiden kopioimisen riskiksi hankinnassa. Parhaita ratkaisuja ei välttämättä haluttu paljastaa tilaajalle ennen sopimuksen solmimista, sillä innovaatioiden pelättiin tulevan kopioituiksi (Owal Group 2014, 12).

Julkisen sektorin kysyntä ja sitä kautta tarvittavat uudet ratkaisumallit voivat myös poiketa yksityisen vastaavista. Uyarra ja Flanagan huomauttavat artikkelissaan ”Understanding the innovation impacts of public procurement” (2009), että tällaisesta ”eroavasta” tarpeesta voi seurata tuottavien yritysten erikoistuminen joko pelkästään yksityiselle tai julkiselle sektorille. Esimerkiksi yritys voi päättää osallistua vain julkisen sektorin tarjoamiin kilpailutuksiin, joissa oppimiskustannukset voivat olla merkittäviä tai ne voivat pitää yksityisen sektorin toimintatapoja itsellensä sopivimpina. Julkisen sektorin kilpailuttamiskäytännöt voivatkin olla sellaisia, että yrityksillä joilla on jo aiempaa kokemusta julkisen puolen hankinnoista voivat olla etuoikeutettuja uusiin sopimuksiin. Hankinnasta vastaavilla tahoilla voi myös olla halu ylläpitää jo tyydyttäväksi koettua suhdetta tuottajan kanssa palvelun takaamiseksi ja transaktiokustannusten välttämiseksi. Tämä saattaa vähentää kannustimia tuottaa uusia ratkaisuja ongelmiin ja rajoittaa uusien markkinoiden hyödyntämistä. (Uyarra & Flanagan 2010, 129) Vaikka esimerkiksi Owal Groupin tuottama raportti Tekesille keskittyikin pääasiassa IT-sektorin julkiseen hankintaan, voidaan sen sisältämiä ongelmia myös soveltaa koskemaan palveluiden hankintaa. Tuottajille kohdistuva kannustinongelma erityisesti omistajuuskysymyksessä näyttäisi teorian valossa olevan yksi merkittävistä ongelmista uusien innovaatioiden tuottamiselle.

3.5.2 Riskien jakaminen

Riskien jakaminen on määritelty yhdeksi erityiseksi ongelmaksi jo ennen päämies-agenttiteorian syntyä. Päämies-agenttiteoria kuitenkin laajensi tätä ongelmaa koskemaan juuri näiden kahden välistä vuorovaikutusta ja mahdollisten ongelmien syntyä silloin, kun heillä on eriävät asenteet riskejä kohtaan. Eisenhardt (1989) kuvaileekin päämies-agenttiteorian perimmäiseksi ytimeksi suhteita päämiehen ja agentin välillä, jossa he toimivat yhteistyössä, mutta heillä on erilaisia tavoitteita ja asenteita riskejä kohtaan. Ongelmana nähdäänkin päämiehen ja agentin erilaiset asenteet riskeihin nähden, ja heillä voi olla motiivina toimia myös eri tavoin toisiinsa nähden. Jotta päämiehen halut ja tavoitteet tulisi mahdollisimman hyvin toteutetuiksi, on sopimuksen solmimisen kannalta

tärkeää miettiä miten riskit tulisi jakaa, jotta tavoitteet olisivat yhteneväiset (Eisenhardt 1989, 58-60)

Riskien välttäminen on määritelty julkisen hankinnan kirjallisuudessa yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi uusien innovaatioiden synnylle. Edler ym. (2015) kirjassaan ”Public procurement for innovation” kirjoittavat riskien välttämisen olevan yksi suurimmista haasteista uusien innovaatioiden synnylle (Edler ym. 2015, 87). Julkisten organisaatioiden työntekijöiden on havaittu tutkimuksissa olevan huomattavan halukkaita välttämään koettuja riskejä tai poikkeavat helposti ”oikean” mallisesta käyttäytymisestä. (Knutsson & Thomasson 2014, 245) Uusien, ennalta kokeilemattomien asioiden tai palvelujen hankintaan liittyy aina enemmän riskejä verrattuna jo toimiviin konsepteihin. Innovatiivinen hankinta eroaa perinteisestä hankintamenettelystä myös tarjouksen määrittelyssä. Perinteinen hankintamenettely keskittyy sopimuksen kustannuksiin sen alkuvaiheessa, kun tarjousta ollaan määrittelemässä. Uusien innovaatioiden kehittämisen kustannukset ovatkin usein huomattavasti kalliimpia tällöin ja ne sisältävät riskin siitä, että tuote tai palvelu viivästyy tai ei tule ollenkaan valmiiksi. Mitä radikaalimpi uusi innovaatio on, sitä suuremmaksi riski yleensä kasvaa. (Edler & Georghiou 2007, 960) Toisaalta OECD:n tuottamassa raportissa myös huomioitiin, että riskejä saatetaan ylikorostaa etenkin innovatiivisiin hankintoihin liittyen. Kyselytutkimuksessa OECD:n alueen hankkijoille, muutamat hankintapuolen edustajat tunnistivat, että riskejä saatetaan vain näennäisesti pitää suurina, vaikka todellisuudessa ne voivat olla hyvinkin samalla tasolla perinteiseen hankintamenettelyyn verrattuna. Lisäksi Aschhoff ja Sofka (2009) toteavat artikkelissaan ”Innovations on demand – Can public procurement drive market succes for innovations”, että innovaation tuottamisen riski saattaa itse asiassa olla vähäisempää tuottajille silloin, kun julkinen sektori on tilaajan roolissa yksityiseen verrattuna. Julkisen sektorin koko ja sen varmuus onkin riskejä heikentävä tekijä, sillä tietty määrä tuotteiden ja palveluiden myyntiä voidaan taata. (Aschhoff & Sofka 2009, 1236) Tällöin kysymykseksi nousee myös organisaation kulttuuri ja halu pitäytyä osittain vanhoissa toimintamalleissa. (OECD 2017, 42) Julkisen puolen päätöksentekoon liittyykin aina periaate läpinäkyvyydestä ja vastuullisuudesta, joka saattaa vähentää riskinottohalua. Tällöin ostajilla voi olla motivaatio välttää riskejä hankintaan liittyen ja tuottajat ovat haluttomia edistämään uusia ratkaisuja, jos riskit epäonnistumisesta ovat heille liian suuret. (Uyarran ym. 2014, 631) Julkisen sektorin riskinottohalua pidetään muutoinkin yleisesti heikompana kuin yksityisen, sillä yleisesti uusien innovaatioiden kehittäminen on hitaampaa kuin jo valmiiksi olemassa olevien tuotteiden tai palveluiden.

Uusista ratkaisuksista saadut hyödyt saattavat realisoitua paljon myöhemmin kuin tavanomaisen poliittisen syklin kesto on. Myös kansalliset auditointitoimistot ja media kritisoivat herkästi suuremman riskitason hankkeita, varsinkin jos ne epäonnistuvat. (Georghiou ym. 2014, 6)

Innovatiivinen hankinta eroaa perinteisestä hankintamenettelystä myös tarjouksen määrittelyssä. Jos uuden innovaation kehittämisestä hyötyvät sekä tilaaja että tuottaja, voi olla järkevää miettiä kenen vastuulle ja missä määrin tämän kehityksen kustannusten kattaminen kuuluu. Esimerkiksi Suomessa 88% hankkeista, joissa tuotekehitystä ja uusia innovaatioita yritettiin etsiä, ei tilaaja osallistunut lainkaan sen kustannuksiin. Tekesin tekemässä selvityksessä ”Selvitys innovatiivisten julkisten hankintojen hankkeista”, jossa haastateltiin innovatiiviseen hankintaan osallistuneita toimijoita heidän kokemistaan haasteista, haastateltavat mainitsivatkin tuotekehityksen kustannusten korvaamisen pienentävän toimittajien riskiä ja siten saattavan houkutella osallistumaan hankkeeseen. (Isomäki & Munne 2016, 6-7)

Owal Groupin Tekesille tekemässä raportissa on maininta tilaajan haluttomuudesta riskinottoon. Innovatiivisen hankinnan kannalta tulisi tilaajan uskaltaa ottaa entistä enemmän hallittuja riskejä, jos tarkoituksena on hakea täysin uudenlaisia ratkaisuja ongelmiin. (Owal Group 2014, 12) Riskien järkevä jakaminen päämiehen ja agentin välillä niin, että uudenlaisia ratkaisuja haasteisiin on mahdollista tuottaa, on päämies-agenttiteorian yksi keskeisimmistä tavoitteista. Kuten aiemmin kappaleessa on mainittu, julkisen sektorin on jossain määrin kannattavaa jakaa riskeistä syntyviä kustannuksia, jotta tuottajilla olisi kannusteita panostaa uuden ratkaisun kehittämiseen. Tutkielman kannalta on mielenkiintoista etsiä vastaus kysymykseen, kuinka paljon tuottajan kannalta riskien jakaminen vaikuttaa innovaatioiden kehittämiseen.

3.5.3 Markkinatuntemus ja hankintaosaaminen

Hankintaosaaminen ja markkinoiden tuntemus on kirjallisuudessa noussut myös yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi innovatiiviseen julkiseen hankintaan liittyen. Innovatiiviseen hankintaan liittyykin perinteiseen hankintaan verrattuna pidempi hankintaprosessi, joka tarvitsee tuekseen osaavan hankkijan, jotta tuottajilta on mahdollista saada parhaat ratkaisut käyttöön.

Verrattuna perinteiseen hankintaan, jossa ostetaan jo valmiiksi kehitettyjä tuotteita tai palveluita halvimpaan mahdolliseen hintaan, vaatii uusien ratkaisuiden hankinta

huomattavasti enemmän osaamista ja tietotaitoa etenkin päämiehen puolelta. Julkisen puolen hankkijoiden kaupallisten taitojen puute onkin todettu olevan yhtenä merkittävänä esteenä innovatiiviselle hankinnalle. (Uyarra ym. 2014, 633). Organisaatio kehityksessä on tunnistettu kaksi erilaista puutetta hankintaosaamisessa. Ensimmäinen liittyy hankintaorganisaation yleiseen tietoisuuteen ja sitoutumiseen innovatiivista hankintaa kohtaan ja toinen sen työntekijöitten kykyyn toimeenpanna innovatiivisen hankinnan menetelmiä. Kuten yllä on mainittu, hankintaosaamisen valmiuksia hankkijan puolelta on pidetty yhtenä keskeisenä ongelmana innovaatioiden hankinnassa, joka voi olla seurausta alan koulutuksen puuttumisesta ja sen suhteellisesta uutuudesta. (Georghiou ym. 2014, 5) OECD:n tekemässä raportissa jaetaan lisäksi työntekijöiden toimeenpanokyky sekä kvalitatiiviseen että kvantitatiiviseen ongelmaan. Kvalitatiivinen ongelma liittyy työntekijöiden tietotaitoon sekä koulutukseen, kun taas kvantitatiivinen ongelma työntekijäresurssien riittävyyteen tuottaa innovatiivista hankintaa. (OECD 2017, 40) Georghiou ym. tekemässä tutkimuksessa ”Public Procurement for Innovation in Small European Countries” (2010), jossa he tutkivat nimenomaan pienten eurooppalaisten maiden hankintamenettelyitä ja siinä todettiin juuri ostajien huonon kyvyn rajoittavan monimutkaisempien innovatiivisten hankintojen toteutumista. (Georghiou ym. 2010, 41) Tietotaidon puute rajoittaa etenkin innovatiivista hankintaa, sillä sen toteuttamiseksi tarvitaan strategisempaa näkökulmaa kuin esimerkiksi pelkän halvimman hinnan seuraamista. (OECD 2017, 41) Yksi Suomessakin käytetyistä ratkaisuista ongelmaan on julkisten hankintojen keskitys, jolla yritetään kompensoida välttävää hankintaosaamista sekä hankinnan suuria oppimiskustannuksia. Keskittäminen kuitenkin tuo etäisyyttä hankkijan ja tuottajan välille ja innovatiivisen hankinnan kannalta tärkeänä pidetty kommunikaatio voi olla haastavampaa. (Georghiou ym. 2014, 5)

Selkeä idea siitä, millaisia tavoitteita hankinnalla halutaan saavuttaa, sekä kyky ymmärtää markkinoiden toimintaa, ovat päämiehen puolelta keskiössä hankinnan onnistumiselle. Stern ym. pitävät tärkeänä sitä, että julkisen puolen ostajilla on taito valita juuri oikeanlainen hankintamekanismi, joka voi olla erilainen kuin mitä organisaatio on ennen tottunut käyttämään. Esimerkiksi yksivaiheisen hankintakierroksen tilalla voi paras ratkaisu olla monivaiheinen kilpailulliseen dialogiin tähtäävä metodi. (Stern ym. 2011, 2-13) Myös Suomessa on hankinnan osaamiseen kiinnitetty huomiota etenkin teknologiaan tähtäävissä innovatiivisissa hankinnoissa Jussi Kajala (2015) ja Carita Isomäki ja Riikka Munne (2016). Etenkin tilaajapuolen markkinatuntemus on nähty hankintojen heikkoutena. Vertailuja muiden maiden vastaavista ratkaisuksista ei välttämättä

tunneta hankinnan kannalta tarpeeksi hyvin tai markkinakartoitus saattaa jäädä tilaajilta kokonaan tekemättä. (Kajala Jussi 2015, 15; Owal Group 12) Heikko markkinatuntemus saattaa myös heikentää etenkin Pk-yritysten mahdollisuutta osallistua kilpailuihin. (Owal Group 12) Vaikka kyseiset selvitykset eivät koskeneetkaan palveluhankintoja, voidaan tutkielman kannalta olettaa ongelmien olevan samansuuntaisia myös palveluhankinnoissa.

3.5.4 Tarjouspyynnön määrittely

Tarjouspyynnön määrittelyllä tarkoitetaan sitä julkisen hankinnan prosessin osaa, jossa hankkija tuottaa tarkan dokumentin, ja jossa määritellään sekä mitä halutaan hankkia, että millaisilla kriteereillä tarjouskilpailun voittaja valitaan. Hankinnat.fi sivuilla esitetään kriteerit, joita tarjouspyynnön tulisi sisältää. Niihin kuuluvat mm. Hankinnan kohteen kuvaus, ehdokkaiden tai tarjoajien taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen, tekniseen kelpoisuuteen ja ammatilliseen pätevyyteen liittyvät vaatimukset sekä luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten toimitettava, tarjouksen valintaperuste sekä mahdolliset vertailuperusteet ja määräaika tarjouksen tekemiselle. (Hankinnat.fi 2016) Näiden vaiheiden aikana, useita käytäntöjä voidaan pitää innovaatiomyönteisinä. Esimerkiksi markkinakartoitus jo olemassa olevien tuotteiden tai palveluiden tunnistamiseksi, ja dialogin käyminen tilaajan ja tuottajan välillä voi olla kriittisessä roolissa innovatiivisen hankinnan onnistumiselle. (Georghiou ym. 2014, 3)

Innovatiivisen hankinnan kannalta yhtenä tärkeänä hankinnan onnistumistekijänä kirjallisuudessa pidetään oikeanlaista tarjouspyyntöä. Tarjouspyynnön määrittelyssä tulisikin keskittyä mahdollisimman paljon haluttujen tuloksien ja tehokkuuden määrittelyyn, jättäen tuottajille mahdollisuus tuottaa innovatiivisia ratkaisuja. Kääntäen voidaan sanoa, että uudet innovaatiot voivatkin olla haastavampia toteuttaa, jos tarjouspyyntö on teknisiltä ominaisuuksiltaan liian tarkasti määritelty. (Uyarra, ym. 2014, 634) Edquist ja Zabala-Iturriagagoitia (2012) tutkivat tarjouspyyntöjen muotoilujen merkitystä artikkelissaan ”Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy” erilaisten tapaustutkimusten kautta. Tärkeimpänä innovaatioiden esteenä tarjouspyynnössä oli nimenomaan teknisesti liian spesifit määritelmät uudelle tuotteelle tai palvelulle. Heidän tutkimansa tapaukset osoittivat, että hankintaviranomaisen asettamat liian yksityiskohtaiset määrittelyt rajoittavat mahdollisten toimittajien kykyä ja luovuutta tarjota innovatiivisia ratkaisuja kyseisiin

haasteisiin. He ehdottavatkin Uyarran ym. tapaan, että tarjouspyynnössä tulisi määritellä vain sellaiset tavoitteet, jotka ovat keskeisiä itse ongelman ratkaisun kannalta. Tilaajalle ei tulisikaan olla liiaksi merkitystä, miten tuote tai palvelu lievittää haastetta, vaan innovaation hakeminen tulisi jättää tuottajille parhaan ratkaisun saamiseksi. (Edquist & Zabala-Iturriagagoitia 2012, 1766-1767)

Myös Suomessa innovatiivisen hankinnan tutkimuksessa tarjouspyynnön määrittelyn ongelmaan on kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi Owal Groupin (2014) tekemässä raportissa nostettiin ongelmaksi juuri tilaajien liian yksityiskohtaiset määrittelyt tilanteissa, joissa ne hankinnan kannalta eivät olisi olleet lainkaan tarpeen. (Owal Group 2014, 6) Tarjouspyynnöissä tapahtuva liiallisen tarkka määrittely tuotteesta tai palvelusta näyttäisi teorian valossa olevan ongelmana innovaatioiden synnylle ainakin joissakin tapauksissa myös Suomen kontekstissa.

3.5.5 Tilaajan ja tuottajan kanssakäyminen

Informaatioon ja sen puutteeseen liittyvät ongelmat saattavat myös koitua esteeksi innovatiivista hankintaa toteutettaessa. Erityisesti hajautetuilla markkinoilla on yleensä puutetta informaatiosta sekä tilaajan, että tuottajan puolella. Tilaajat eivät välttämättä ole täysin selvillä siitä, miten ja millaisia innovatiivisia ratkaisuita markkinoilla on mahdollisesti tarjolla heidän ongelmaan nähden. Tuottajien puolella informaation puute liittyy taas siihen, ettei heillä välttämättä ole tietoa siitä mitä markkinoilla halutaan tuotettavan tai mihin ongelmaan ratkaisua kulloinkin etsitään. Lisäksi tuottajaosapuoli ei useinkaan ilmaise mahdollisia uusia ratkaisumalleja riittävän ajoissa, jotta tilaaja ehtisi siihen reagoimaan. Tilaajan ja tuottajan välinen kanssakäyminen onkin usein heikkoa ja hajautunutta eikä kysyntää välttämättä olla artikuloitu riittävän ajoissa, jotta tuottajilla olisi riittävästi aikaa kehittää uusia ratkaisuja. (Edler & Georghiou 2007, 956)

Ensimmäinen askel innovatiivisen hankinnan toteuttamiseen alkaa tilaajan ja mahdollisten tuottajien aikaisella kanssakäymisellä. Pelkosen ja Valovirran (2014) mukaan aikaisen kanssakäymisen tulisi johtaa dialogiin, jossa tilaajien kokema tarve esitettäisiin selkeästi tuottajille. Tulevan tarpeen esittäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa antaa markkinoille signaalin halusta ostaa uudenlaisia tuotteita tai palveluita vähentäen samalla tuottajien kokemaa riskiä kehityskustannuksiin nähden. Aikainen kommunikaatio saattaa myös johtaa Pelkosen ja Valovirran mukaan parempiin tarjouspyyntöihin, kun tilaaja on paremmin selvillä tuottajien valmiuksista. (Pelkonen &

Valovirta 2014, 387) Aikainen kanssakäyminen tilaajan ja tuottajan välillä saattaa lisätä luottamusta heidän välillään, joka taas osaltaan voi vähentää opportunistista käyttäytymistä tuottajien puolelta. (Uyarra ym. 2014, 633)

Kuten muihinkin käsiteltyihin ongelmiin innovatiiviseen hankintaan liittyen, myös tilaajan ja tuottajan väliseen kanssakäymiseen on kiinnitetty huomiota myös Suomessa. Owal Groupin tekemässä raportissa tilaajan ja tuottajan välinen vuoropuhelu oli nostettu yhdeksi vaatimukseksi innovatiivisen hankinnan onnistumiselle. Etenkin vuoropuhelu ennen hankintaa, mutta myös koko hankintaprosessin ajan, olisi heidän mukaansa tarpeen lisätä, jotta parhaat ratkaisut saataisiin käyttöön. (Owal Group 2017, 6) Myös Tekesin tekemässä selvityksessä innovatiivisten julkisten hankintojen hankkeista keskityttiin markkinavuoropuhelun tärkeyteen, jolla tarkoitetaan nimenomaan tilaajan ja tuottajan välistä kanssakäymistä niin suunnittelu- kuin kilpailuttamisvaiheessa. Osana selvitystä kartoitettiin aikaisempiin markkinavuoropuheluihin osallistuneiden toimittajien kokemuksia eri hankkeissa käydyistä vuoropuheluista. Yleisesti ottaen selvityksestä kävi ilmi, että myös toimittajat olivat kokeneet vuoropuhelun erittäin tarpeellisenä hankkeen onnistumisen ja uusien ratkaisujen syntymisen kannalta. (Isomäki & Munne 2016, 3-7) Kuten Suomessakin tehty kartoitus tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen tärkeydestä osoittaa, voidaan tutkielman hypoteesina pitää vuorovaikutuksen puuttumisen olevan yksi merkittävä ongelma palveluinnovaatioiden synnylle.

4 AINEISTO JA MENTELMÄT

Kappaleessa neljä esitellään tutkielman aineiston keruumenetelmänä käytetty kyselytutkimus, joka perustuu kappaleen kolme teoriasta nousseisiin mahdollisiin ongelmiin innovatiivisessa julkisessa hankinnassa. Kappaleessa esitellään myös tarkemmin analyysissä käytetty logistinen regressioanalyysi ja sen soveltuvuus tutkielman tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi käydään läpi analyysia varten tehdyt selittävät- ja selitettävät muuttujat.

4.1 Kyselytutkimus tutkimusstrategiana

Vaikka innovatiivista julkista hankintaa on nykyaikana korostettu innovaatiopolitiikan välineenä, ja sen mahdollisuuksia synnyttää uusia ratkaisuja yhteiskunnan haasteisiin pidetty tutkimuksen piirissä merkittävänä, ei konkreettisia tuloksia sen tehokkuudesta juuri ole. (Georghiou ym. 2013, 10) Konkreettisten tulosten puute on taas Zelenbabin (2015) mukaan johtanut tutkijoiden piirissä väittelyihin, joilla pyritään selittämään havaittua epäonnistumista innovatiivisten hankintojen teorian ja käytännön välillä. Useat aiheen tutkijat väittävätkin, että innovatiivisten hankintojen onnistumisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota hankintojen erilaisiin luonteisiin sekä erilaisiin innovaatioiden muotoihin yhden laajan teorian sijaan. (Zelenbabin 2015, 267)

Edellä esitetyt näkemykset hankintojen ja innovaatioiden erilaisista luonteista ja niiden tarkempi huomioon ottaminen julkisia hankintoja toteuttaessa antoivat rajauksen tutkimuksen metodologisiin valintoihin. Kuten innovatiiviset palvelut ja innovatiiviset palveluhankinnat kappaleissa on kuvattu, on palveluilla hyvinkin erilainen rooli verrattuna tavanomaisiin tavaroihin tai tuotteisiin, niin innovaation syntymisen kuin hankintojenkin kontekstissa. Innovatiivisen julkisen hankinnan tutkimuksessa julkiset palveluhankinnat ovat jääneet vähemmälle huomiolle verrattuna teknologisiin tuotteisiin, osittain teorian historiallisista syistä. Myös Pelkonen ja Valovirta (2015) ovat kiinnittäneet huomiota innovatiivisen hankinnan teorian yleispätevyyteen erityisesti palveluhankintojen kohdalla. Innovatiivisen hankintojen metodien on oletettu olevan yleispäteviä kaikkia hankintoja kohtaan, vaikka samojen metodien käyttö kuin tuotteiden kohdalla ei välttämättä sovellu palveluhankintojen kohdalle. Aiemmat innovatiivisen hankinnan tutkimukset ovat pääosin kohdistuneet myös vain hankintoja ostavien tahojen

kokemiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin jättäen tuottajat vähemmälle huomiolle. (Pelkonen & Valovirta 2015, 387, 391) Tutkimuksen painopisteenä onkin kohdistaa huomio näille edellä mainituille tutkimuskentän alueille tehden kartoitus siitä, millaisia kokemuksia julkisten palveluhankintojen tuottajilla on mahdollisista innovaation esteistä. Aiempia tutkimuksia aiheesta on tehty kohdistuen laajemmin kaikkiin hankintojen tuottajiin ja heidän kokemiinsa esteisiin esim. (Uyarra ym. 2014). Erityisesti palveluihin keskittyvää empiiristä tutkimusta aiheesta ei Suomen kontekstissa ole tehty.

Tutkimuksen painopisteen vuoksi valikoitui tutkimusmenetelmäksi kyselytutkimuksen teettäminen julkisten palveluhankintojen tuottajille. Kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen avulla on mahdollista selvittää etenkin lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä, sekä niiden välisiä riippuvuuksia. Se vastaa etenkin kysymyksiin: Mikä, missä, paljonko ja kuinka usein? Heikkilän (1998) mukaan määrällisen tutkimuksen etuihin kuuluu etenkin se, että sen avulla on mahdollista saada kartoitettua olemassa oleva tilanne, mutta ei välttämättä pystytäkään syvällisemmin pureutumaan asioiden syihin. (Heikkilä 1998, 16) Kvantitatiivisen tutkimuksen voidaan nähdä pohjautuvan johtopäätöksiin aiemmista tutkimuksista sekä teorioista, joita hyödyntämällä voidaan tutkia kyseistä aihealuetta tarkemmin. (Hirsjärvi ym. 2007, 136)

Kyselytutkimus on enimmäkseen kvantitatiiviseen tutkimukseen liitetty tapa, jolla kerätää ja tarkastella tietoa erilaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä. Etenkin se soveltuu laajan ihmisjoukon asenteiden, arvojen ja kokemusten tarkasteluun. Sen etuihin voidaan lisäksi lukea se, että sen avulla on mahdollista kerätä laaja tutkimusaineisto kohtuullisen lyhyessä ajassa (Vehkalahti 2008, 11, 13; Hirsjärvi ym. 2007, 190).

Koska tutkimusta palveluiden tuottajien näkökulmasta innovatiivisen hankinnan esteisiin ei juurikaan ole tehty, on mielekästä keskittyä hakemaan vastauksia ensimmäisenä siihen, millaisia koetut ongelmat ovat ja kuinka suurina innovaation esteinä palveluiden tuottajat ne kokevat. Kyselytutkimukseen laaditut mahdolliset ongelmat innovaatioiden syntymiseen liittyen on nostettu innovatiivisen hankinnan sekä innovatiivisten palveluiden teoriasta sekä aiemmista tutkimuksista. Päämies-agenttiteoriaa on tutkimuksessa pidetty laajempaan teoreettiseen kehykseen mahdollisten ongelmien kartoituksessa.

4.2 Aineiston keruu

Aineiston keruu lähti liikkeelle Työ- ja elinkeinoministeriön tuottamasta julkisten hankintojen ilmoitusaineistosta (2017), joka oli vapaasti ladattavissa Yhteiskuntatieteellisestä tietarkistosta. Julkisten hankintojen ilmoitusaineisto sisältää HILMA-hankintailmoitusjärjestelmässä julkaistuja tietoja julkisista hankinnoista vuodelta 2017. Aineistoon sisältyvät kaikki kansallisen kynnysarvon sisältävät hankinnat sekä joitain HILMA-järjestelmän kautta toteutettuja pienempiä hankintoja. Hankintojen tiedoista on aineistossa nähtävissä: hankintailmoituksen numero, hankinnan kohde, hankinnan tehnyt organisaatio. Lisäksi mukana ovat tiedot hankintatyypeistä, hankintayksiköiden luonteesta, hankintojen cpv-koodeista sekä ilmoitustyyppistä riippuen hankintojen ennakoidusta tai toteutuneesta arvosta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 2)

Tutkielman kohdetta, eli hankintoihin osallistuvia organisaatioita ei saadussa aineistossa kuitenkaan ollut esillä. Kyselytutkimuksen lähettämiseksi, hankintoihin osallistuvien organisaatioiden yhteystiedot tuli pyytää hankinnan toteuttaneelta hankintayksiköltä. Saadusta Työ- ja elinkeinoministeriön tuottamasta aineistosta selvitettiin ensimmäiseksi palveluhankintojen esiintyvyys frekvenssijakauman avulla.

Taulukko 3 Hankintalajien frekvenssijakauma vuonna 2017 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, Julkisten hankintojen ilmoitusaineisto).

Hankintalaji		Frekvenssi	%	Kumulatiivinen %
Valid	Palvelut	7267	46,2	46,2
	Rakennus urakka	4390	27,9	74,2
	Tavarat	3986	25,4	99,5
	Suunnittelukilpailu	59	0,4	99,9
	Koulutuspalvelut yhteishankintana	12	0,1	100
	Total	15714	100	100

Vuoden 2017 julkisten hankintojen ilmoitusaineistosta voitiin tehdä frekvenssijakauma, jonka kautta on mahdollista havainnoida julkisten hankintojen hankintalajien jakautuminen. Yhteensä HILMA-hankintajärjestelmän kautta tehtyjä hankintoja vuonna 2017, eli uuden lainsäädännön astumisen jälkeen oli 15714 kappaletta joista 7267 (46,2%) oli palveluhankintoja. Näistä 7267 palveluhankinnasta vastasi yhteensä 1404 eri hankintayksikköä, joista yli kymmenen hankinnan hankintayksiköitä oli yhteensä 160.

Koska Työ- ja elinkeinoministeriön aineistossa ei ollut saatavilla palvelun tuottajien yhteistietoja, oli kyselyn lähettämistä varten järkevää rajata hankintayksikköjen määrää. Rajaamisen kannalta ongelmaksi muodostui kuitenkin hankintayksikköiden erilaisuus hankintojen luonteen ja määrän kannalta. Suurimmalla osalla 1404 hankintayksiköstä, jotka palveluhankintoja olivat teettäneet, oli joko vain muutama hankinta teetettynä, tai ne olivat erikoistuneet vain tietyn tyyppisiin, kuten teknologia- tai terveys- ja sosiaalialan hankintoihin. Tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta oli toivottavaa se, että kyselyn otosjoukko edustaisi mahdollisimman monipuolista palvelualan hankintojen kenttää, jotta olisi mahdollista kartoittaa vaikuttaako tuottajaorganisaation toimiala heidän kokemuksiinsa esteisiin. Myöskin liian pienet, vain muutaman hankinnan teettäneet hankintayksiköt, rajautuivat kyselyn ulkopuolelle ajankäytöllisistä syistä. Vaikka tutkielman kannalta olisi ollut mielenkiintoista selvittää, miten hankintayksikön koko vaikuttaa koettuihin esteisiin, olisi se ollut erillisten tietopyyntöjen lähettämisen kannalta työlästä. Tutkielman analyysin kannalta oli lisäksi tärkeää, että hankintayksiköt olivat toisiinsa nähden vertailukelpoisia, eivätkä yksittäiset hankintayksiköt tuottaisi liian suurta osaa aineistosta.

Edellä mainituista syistä, Työ- ja elinkeinoministeriön aineistosta rajautui kyselyn kohteeksi suuret- ja keskisuuret kaupungit. Palvelun tuottajien yhteistietojen saamiseksi toteutettiin soittokierros, jonka jälkeen lähetettiin virallinen tietopyyntö kaupunkien kirjaamoihin. Asiakirjojen saamiseksi, tietopyynnössä vedottiin lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta 9§ pykälään, jossa todetaan ”Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisten asiakirjasta, joka on julkinen” (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 9§). Virallinen tietopyyntö lähetettiin yhteensä 12 eri kaupungin kirjaamoon. Kaupungeiksi valikoitui: Espoo, Helsinki, Turku, Järvenpää, Mikkeli, Kotka, Vaasa, Seinäjoki, Kaarina, Kuopio, Loviisa ja Kouvola.

Tietopyyntöön vastattiin vaihtelevasti. Tarkat hankinnan voittajan yhteystiedot saatiin: Loviisasta, Seinäjoelta, Kuopiosta, Kaarinasta ja Kouvola. Joidenkin kaupunkien hankintayksiköt lähettivät vain hankinnan voittaneen yrityksen nimen, vedoten

henkilötietosuojaan. Tällaisia olivat: Kotka, Vaasa sekä Helsinki. Lopuista kaupungeista ei saatu pyydettyjä tietoja muistutusviestinkään jälkeen.

Kyselylomake toteutettiin verkkokyselynä, e-lomake ohjelmalla. Kysely lähetettiin tietopyyntöjen kautta saaduille tahoille, joita oli yhteensä 112 kpl. Kyselylomakkeen lähettämisen toteutus tapahtui sähköpostitse, jossa kyselyn linkin lisäksi oli saatekirje tutkielman tutkimuskysymyksistä ja keskeisten käsitteiden kuten innovaation määritelmä. Ensimmäinen pyyntö kyselyyn vastaamiseksi lähetettiin 1.2.2019; sen seurauksena vastauksia kertyi 19 kpl. Kyselyyn vastaamisen muistutusviesti lähetettiin 11.2.2019, jonka jälkeen vastauksia kertyi vielä 15 kpl. Kysely suljettiin 20.2.2019. Vastauksia kyselyyn kertyi 34 kpl vastausprosentin ollessa 30.8%. Vapaaehtoisia avoimia vastauksia kertyi 7 kappaletta.

4.3 Kyselylomakkeen laadinta

Kyselytutkimuksessa mittaus tapahtuu kyselylomakkeen kautta. Koska lomakkeen täytön jälkeen, on myöhäistä tehdä siihen enää muutoksia, nousee kyselylomakkeen suunnittelu ratkaisevaksi asiaksi tutkimuksen onnistumisen kannalta. Ratkaisevaa on Vehkalahden mukaan se, kysytäänkö sisällöllisesti oikeita kysymyksiä tilastollisesti mielekkäällä tavalla. Kyselylomake onkin kokonaisuus, johon sisältyy sekä sisällölliset, että tilastolliset näkökohdat. (Vehkalahti 2008, 20)

Kyselylomakkeen rakentaminen aloitettiin erilaisiin mittausmenetelmiin sekä aikaisempaan tutkimustietoon perehtymällä. Erityisesti kyselytutkimusta metodina hyödyntävän tutkimuksen on aina pohjauduttava tutkittavaa ilmiötä koskevaan teoriaan, sillä ilman teoriaa ei tiedetä mitä pitäisi mitata, eikä myöskään millaisia suhteita tai yhteyksiä mitattavien asioiden välillä voisi olla. (Valli 2018, 85) Erityisesti tuotiin esiin innovatiivisen hankinnan teoriassa esitettyjä ongelmakohtia, jonka pohjalta kysymykset muotoutuivat. Aikaisemmasta tutkimustiedosta erityisesti Uyarra ym. (2014) artikkeli "Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective" antoi hyvän pohjan, jonka perustalle kysymyslomaketta alettiin rakentaa. Palveluhankinnan erityispiirteet kuten yhteistyön tärkeys tuotiin kuitenkin korostetusti esiin.

Kysymys yksi ja kaksi toimivat analyysivaiheessa riippuvina muuttujina ja kolme riippumattomana. Kysymys yksi liittyy palveluiden tuottajien kokemuksiin innovaatioiden esteisiin. Kysymys kaksi hankintaprosessiin liittyviin esteisiin, jotka saattavat olla

innovaatioita estäviä. Kysymys kolme koskee organisaation tietoja, joiden kautta on mahdollista analysoida miten esimerkiksi organisaation koko tai toimiala vaikuttaa heidän kokemiinsa innovaation esteisiin julkisessa hankinnassa. Lisäksi kyselyn lopussa oli avoin vastauskenttä, johon oli mahdollista antaa lisäkommentteja.

4.3.1 Riippuvat muuttujat

Tutkielman kiinnostuksen kohteen ollessa palveluiden tuottaja-organisaatioiden kokemissa esteissä innovaatioiden synnylle julkisessa hankinnassa, liittyvät kyselylomakkeen selittävät muuttujat juuri teoriasta nousseisiin mahdollisiin innovaatioiden esteisiin. Ensimmäiseksi kysyttiin ovatko palveluiden tuottajat kokeneet joitain teoriasta nousseita haasteita esteeksi innovaatioiden muotoutumiselle ja kuinka voimakkaaksi he esteen kokevat. Kysymykset pohjautuvat päämies-agentti teoriaan ja innovatiivisen hankinnan teoriasta nousseisiin mahdollisiin ongelmakohtiin. Taulukossa neljä esitellään kysymyksen yksi kysymykset, sekä vastaajamäärät.

Taulukko 4. Kysymys 1- Riippuvat muuttujat: Oletteko kokenut joitain seuraavista esteiksi uusille innovaatioille julkisissa hankinnoissa?

Innovaation esteet

Kysymys	N
Heikko riskien hallinta	31
Hankinnan kohteen omistajuus/tekijänoikeudet	31
Yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa	31
Yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa	31
Yhteistyön puute palvelun loppukäyttäjän kanssa	30
Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (Rahallisesti)	30
Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (Ajallisesti)	29
Tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä	32
Innovoinnille ei ole kysyntää hankinnassa	32
Hankkijatahon osaaminen	30

Kun kysymys yksi keskittyi innovaation esteisiin, keskityttiin kysymyksessä kaksi erityisesti hankintaprosessiin liittyviin mahdollisiin esteisiin innovaatioiden syntymiselle. Hankintaprosessiin liittyvissä esteissä esitettiin kysymykset väittämämuodossa, johon tuli vastata viisi asteisella Likertin asteikolla: Täysin eri mieltä – Täysin samaa mieltä. Taulukossa viisi esitellään kysymyksen kaksi väittämät ja niiden vastaajamäärä.

Taulukko 5. Kysymys 2. Riippuvat muuttujat: Oletteko samaa mieltä seuraavien väittämien kanssa?

Hankintaprosessiin liittyvät esteet

Väittämä	N
Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa	34
Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta	34
Monivaiheiset ja pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin	33
Isommat sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin	33
Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista	33
Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin	33

4.3.2 Riippumattomat muuttujat

Jotta hankintojen erilaiset luonteet sekä innovaatioiden muotojen erilaisuudet pystyttiin tuomaan tutkimuksessa esiin, oli riippumattomiksi muuttujiksi järkevää erotella niin tuottavan organisaation koko, toimialojen luokitus sekä organisaation toimintamalli. Organisaation koko on luokiteltu kategorisesti neljään eri ryhmään organisaatiossa toimivien työntekijöiden mukaan. Luokitus on tehty Tilastokeskuksen käsitteiden perusteella mikroyrityksiin (1-10 hlö), pienyrityksiin (11-50 hlö), keskisuuriin yrityksiin (51-250 hlö) ja suuryrityksiin (>250 hlö). (Tilastokeskus, 2018) Palvelutoimialojen luokitus tehtiin Tilastokeskuksen laatiman TOL 2008 luokitus standardin mukaan. Eri toimialojen luokituksen tarkoituksena oli mahdollista selvittää, onko palveluinnovaatioiden tuottamisen esteillä mahdollisia toimialakohtaisia eroja. TOL

2008 on kansallinen toimialaluokitus, joka on yksi Tilastokeskuksen vahvistamista luokitusstandardeista. Sitä käytetään yritysten ja muiden organisaatioiden luokitteluun niissä harjoitetun taloudellisen toiminnan perusteella. Standardien tarkoituksena onkin edistää tilastojen käsitteellistä selkeyttä ja vertailukelpoisuutta yhdenmukaistamalla luokituskäytäntöjä. (Tilastokeskus 2008, 3) Kyselylomakkeeseen on kuitenkin otettu mukaan vain palveluita koskevat luokitukset TOL 2008:sta. Lisäksi kysyttiin tuottajaorganisaation toimintaperiaatetta, eli tavoitteleeko organisaatio toiminnallaan voittoa vai voidaanko se luokitella ns. kolmannen sektorin toimijaksi.

Taulukossa kuusi on kuvattu kysymyksen kolme kysymykset organisaation taustamuuttujista, vastausten lukumäärästä sekä vastausten prosenttijakaumasta kysymyksittäin. Ensimmäisenä alakysymyksenä kysyttiin vastaajilta organisaation koko henkilölukumäärällä mitattuna. Vastausjakauma oli kohtalaisen tasaisesti mikro-, pieni- ja keskisuurien yritysten osuuden vastaajista ollen noin 30% luokkaa. Vain isojen yritysten osuus vastaajista oli pienempi (12%). Yrityksen toimialaa koskevaan kysymykseen taas vastaajat jaoutuivat suhteellisen epätasaisesti. Terveys- ja sosiaalipalveluita tuottavia organisaatioita oli vastaajien joukossa 10 34:stä, eli lähes 30% kaikista vastaajista, kun taas taide- viihde- ja virkistyspalveluita tuottavia organisaatioita ei ollut vastaajien joukossa ainuttakaan. Tähän on saattanut vaikuttaa vastaajien kohtuullisen pienen määrän lisäksi kaupunkien hankintojen laatu. Kaupungit siis todennäköisesti hankkivat enemmän palveluita tiettyjä toimialoja edustavilta organisaatioilta kuten terveys- tai sosiaalipalveluita- tai informaatio ja viestintätoimintaa harjoittavilta yrityksiltä. Tämä yhdistettynä pieneen otoskokoon aiheuttaa ongelmia tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta, sillä toimialakohtaisia eroja on vaikea arvioida epätasaisen jakauman ja pienen otoskoon seurauksena. Myös yrityksen toimintaperiaatetta koskevassa kysymyksessä oli vastausjakauma yksipuolinen. Kaikki 34 (100%) kyselyyn osallistunut vastaaja toimi voittoa tavoittelevissa organisaatioissa, joten myös yrityksen toimintaperiaatteen vaikutusten arviointi suhteessa heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin on tutkielman kannalta haasteellista. Viimeisessä kysymyksessä, kysyttiin organisaation aikaisemmasta innovaatiotoiminnasta viimeisen kahden vuoden aikana. Vastaajista 23:lla (68%) oli ollut organisaatiossaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja 11:lla (32%) ei.

Taulukko 6. Kysymys 3. Riippumattomat muuttujat: Organisaation taustatiedot.

Kategoria	Vastaajat (Kpl)	Prosenttiosuus (%)
<u>Organisaation koko (hlö)</u>		
— 1-10	— 11	— 32,4%
— 11-50	— 10	— 29,4%
— 51-250	— 9	— 26,5%
— yli 250	— 4	— 11,9%
<u>Yrityksen toimiala</u>		
— Hallinto ja tukipalvelutoiminta	— 4	— 11,8%
— Kiinteistöalan toiminta	— 2	— 5,9%
— Ammatillinen- tieteellinen ja tekninen toiminta	— 3	— 8,9%
— Majoitus ja ravitsemustoiminta	— 1	— 2,9%
— Kuljetus ja varastointi	— 2	— 5,9%
— Informaatio ja viestintätoiminta	— 6	— 17,6%
— Taide- viihde ja virkistystoiminta	— 0	— 0%
— Terveys- ja sosiaalipalvelut	— 10	— 29,4%
— Muu palvelutoiminta	— 9	— 26,5%
<u>Yrityksen toimintaperiaate</u>		
— Voittoa tavoitteleva	— 34	— 100%
— Voittoa tavoittelematon	— 0	— 0%
<u>Yrityksen innovaatiotoiminta: Onko yrityksessänne ollut tutkimus ja kehittämistoimintaa viimeisen kahden vuoden aikana?</u>		
— Kyllä	— 23	— 67,6%
— Ei	— 11	— 32,4%

4.4 Logistinen Regressioanalyysi

Tutkielman tutkimuskysymyksen selvittämiseksi käytettiin tässä tutkielmassa pääasiallisena analyysimenetelmänä logistista regressioanalyysia tilastollisen kuvailun lisäksi. Logistinen regressioanalyysi on menetelmä, jonka avulla voidaan tutkia yhden tai useamman riippumattoman muuttujan vaikutusta riippuvaan muuttujaan. Logistisella regressioanalyysillä voidaan lisäksi tutkia jo aiemmin teorian kautta tärkeiksi tunnistettujen muuttujien osuutta selittävinä tekijöinä tai testata olisivatko jotkut muuttuja parempia selittämään ilmiötä kuin toiset (Metsämuuronen 2011, 744). Tutkielman kannalta sen avulla voidaan esimerkiksi selvittää miten erilaiset organisaatiomuodot kuten yrityksen koko, toimiala, toimintaperiaate tai aiempi innovaatiotoiminta vaikuttavat muuttujina innovatiivisen hankinnan teoriasta nousseisiin ongelma-kohtiin.

Logistinen regressioanalyysi on siis lineaarisen regressioanalyysin jatke, joka tarjoaa mahdollisuuden ennustaa riippumattomien muuttujien vaikutusta riippuviin muuttujiin nähden. (Field 2009, 265) Logistista regressiota käytetään tilastollisena menetelmänä silloin, kun riippuva muuttuja on kategorinen, eli binäärinen muuttuja. Riippumattomat muuttujat voivat logistisessa regressiossa olla kuitenkin joko jatkuvia tai kategorisia. Logistisen regressioanalyysin tarkoitus onkin ennustaa todennäköisyyksiä lineaarisen regression määrien sijaan. Jotta logistisen regression toiminnan voisi ymmärtää paremmin on hyvä tietää, mitä riskin (odds) käsite tarkoittaa. Voidaan esimerkiksi ajatella, että kyselyn kohtaan hankkijatahon osaaminen, kokisi 70% yrityksistä, joissa on ollut aikaisempaa innovaatiotoimintaa, sen innovaation esteeksi ja 60% yrityksistä, joissa aikaisempaa innovaatiotoimintaa ei ole ollut, Näiden prosenttiosuuksien avulla on mahdollista laskea hankkijatahon osaamista koskeva riski. Riski lasketaan suhteuttamalla tapahtuman todennäköisyydet, eli todennäköisyys tapahtumalle suhteutettuna siihen todennäköisyyteen, että se ei tapahdu. (KvantiMOTV 2019)

Toinen olennainen termi liittyen logistiseen regressioon on vetosuhde (odds ratio). Vetosuhteella kuvataan suhteellista riskiä kuulua referenssikategoriaan. Ne ovat regressiokertoimen eksponentteja, joiden tarkoitus on mitata, kuinka paljon selittävän muuttujan luokkaan kuulumisen laskee tai nostaa riskiä kuulua selitettävän muuttujan referenssikategoriaan. Tämän tutkielman kontekstissa siis heihin, jotka kokevat jonkun teoriasta nousseen esteen ongelmaksi innovaatioiden syntymiselle. (Nummenmaa 2009, 339-340)

Logistisessa regressioanalyysissä ei myöskään ole samanlaista vastinetta lineaarisen regressiomallin R^2 -selitysasteelle. Yleisesti siinä on kuitenkin käytetty samantapaista Nagelkerken pseudoselitystettä, jonka avulla on mahdollista saada samankaltaiset tunnusluvut mallin selitysasteelle. Nagelkerken selitystas vaihtelee nollan ja yhden välillä: arvo 0 tarkoittaa tilannetta, jossa malli ei selitä riippuvan muuttujan vaihtelusta mitään ja arvo 1 tilannetta, jossa malli selittää riippuvan muuttujan vaihtelun täydellisesti. Nummenmaan mukaan Nagelkerken selitystas on kuitenkin ennemminkin vain tulkinnanvarainen työkalu selitystasien tulkintaan, eikä välttämättä suoraan tulkittavissa prosentuaalisena lukemana. (Nummenmaa 2009, 338)

Aineistolähtöisesti se on siis sopivin menetelmä tutkielmaan, jonka tarkoituksena on selvittää millaiset organisaation erityispiirteet vaikuttavat heidän kokemiinsa esteisiin innovaatioille. Vaikka kyselyssä käytettiin Likertin asteikkoa innovaatioiden esteiden kartoittamiseen, ovat koetut esteet luonnollisesti kaksiluokkaisia. Joko vastaajat kokevat kysytyn teoreettisen esteen haitaksi innovaatioille tai eivät koe. Logistinen regressioanalyysi soveltuu lisäksi hyvin ilmiön kannalta oleellisten selittäjien kartoittamiseen sekä niiden vaikutusten tarkasteluun. (Metsämuuronen 2011, 743) Taulukossa viisi kuvataan kyselytutkimuksessa kuvatut muuttujat sekä niiden rakennelma muuttujina. Jotta logistista regressioanalyysiä oli mahdollista tutkielmassa käyttää, koodattiin kuvatut kysymykset uudelleen binäärisiksi muuttujiksi. Kyselytutkimuksen kohtuullisen pienen vastausprosentin ja otoskoon seurauksena, ei logistista regressioanalyysiä voinut käyttää organisaatioiden toimialojen- ja toimintaperiaatteiden välisten eroavaisuuksien tarkasteluun.

Metsämuuronen mukaan logistisen regressioanalyysin haasteena ihmistieteissä voidaan pitää sitä, että usein valtaosa tutkittavasta ilmiöstä jää selittämättä. Ilmiöiden väliset suhteet saattavatkin olla niin monimutkaisia, että niitä kaikkia ei välttämättä kyetä tavoittamaan logistisen regressioanalyysin avulla. (Metsämuuronen 2011, 119) Jotta logistista regressioanalyysiä on mahdollista käyttää tutkielman aineistolla, tuli riippuvat muuttujat muuntaa dummy-muuttujiksi. Taulukossa 7 esitellään muuttujien kuvaukset, tyyppi sekä rakennelma.

Taulukko 7. Muuttujien kuvaukset.

Muuttuja	Tyyppi	Rakennelma
Riippuvat muuttujat – Innovaation esteet		
Heikko riskien hallinta	Binäärinen	1 jos riskien hallinta koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Hankinnan kohteen omistajuus/tekijänoikeudet	Binäärinen	1 jos hankinnan kohteen omistajuus tai tekijänoikeudet koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Yhteistyön puute hank. org kanssa	Binäärinen	1 jos yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Yhteistyön puute muiden org kanssa	Binäärinen	1 jos yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa	Binäärinen	1 jos yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Sopimukset ei tarpeeksi isoja (Raha)	Binäärinen	1 jos sopimuksen rahallisen arvon pienuus koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Sopimukset ei tarpeeksi isoja (Aika)	Binäärinen	1 jos sopimuksen ajallisen keston pienuus koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä	Binäärinen	1 jos tarjouspyynnön määritelmien tarkkuus koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Innovoinnille ei kysyntää	Binäärinen	1 jos innovaatioiden kysyntä koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Hankkijatahon osaaminen	Binäärinen	1 jos hankkijatahon osaaminen koettu jokseenkin- tai merkittäväksi esteeksi. Muussa tapauksessa 0
Riippuvat muuttujat – Hankintaprosessiin liittyvät esteet		
Julkisen sektorin innovatiivisuus	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0
Hankintamenettelyn luonne	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0
Hankintaprosessin laajuus/suuruus	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Monivaiheiset tai pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0
Hankinnan laajuus/suuruus	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Isommat sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0

Hankkivan tahon markkinatuntemus	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0
Soveltuvuusehdot	Binäärinen	Perustuu väittämään: ”Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin”. 1 jos vastaaja ollut jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Muussa tapauksessa 0

Riippumattomat muuttujat

Yrityksen koko	Kategorinen	1 jos organisaation työntekijöiden määrä on 1-10 hlö; 2 jos organisaation työntekijöiden määrä on 11-50; 3 jos organisaation työntekijöiden määrä on 51-250 ja 4 jos organisaation työntekijöiden määrä on yli 250
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu Hallintoja- ja tukipalveluihin. Muussa tapauksessa 0
Kiinteistöalan toiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu kiinteistöalaan. Muussa tapauksessa 0
Ammatillinen- tieteellinen ja tekninen toiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu ammatilliseen- tieteelliseen ja tekniseen toimintaan. Muussa tapauksessa 0
Majoitus- ja ravitsemustoiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu majoitus- ja ravitsemustoimintaan. Muussa tapauksessa 0
Kuljetus ja varastointi	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu kuljetus ja varastointi toimintaan. Muussa tapauksessa 0
Informaatio- ja viestintätoiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu informaatio- ja viestintätoimintaan. Muussa tapauksessa 0
Taide- viihde ja virkistys toiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu taide- viihde ja virkistystoimintaan. Muussa tapauksessa 0
Terveys- ja sosiaalipalvelut	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu terveys- ja sosiaalipalvelutoimintaan. Muussa tapauksessa 0
Muu palvelutoiminta	Binäärinen	1 jos organisaation toimiala sijoittuu muuhun palvelutoimintaan. Muussa tapauksessa 0
Yrityksen toimintaperiaate	Binäärinen	1 jos organisaation pääasiallinen toimintaperiaate on voiton tavoittelu. Muussa tapauksessa 0
Yrityksen innovaatiotoiminta	Binäärinen	1 jos organisaatiossa on ollut tutkimus- ja kehittämistoimintaa viimeisen kahden vuoden aikana. Muussa tapauksessa 0

5 TULOKSET JA ANALYYSIEN TULKINTA

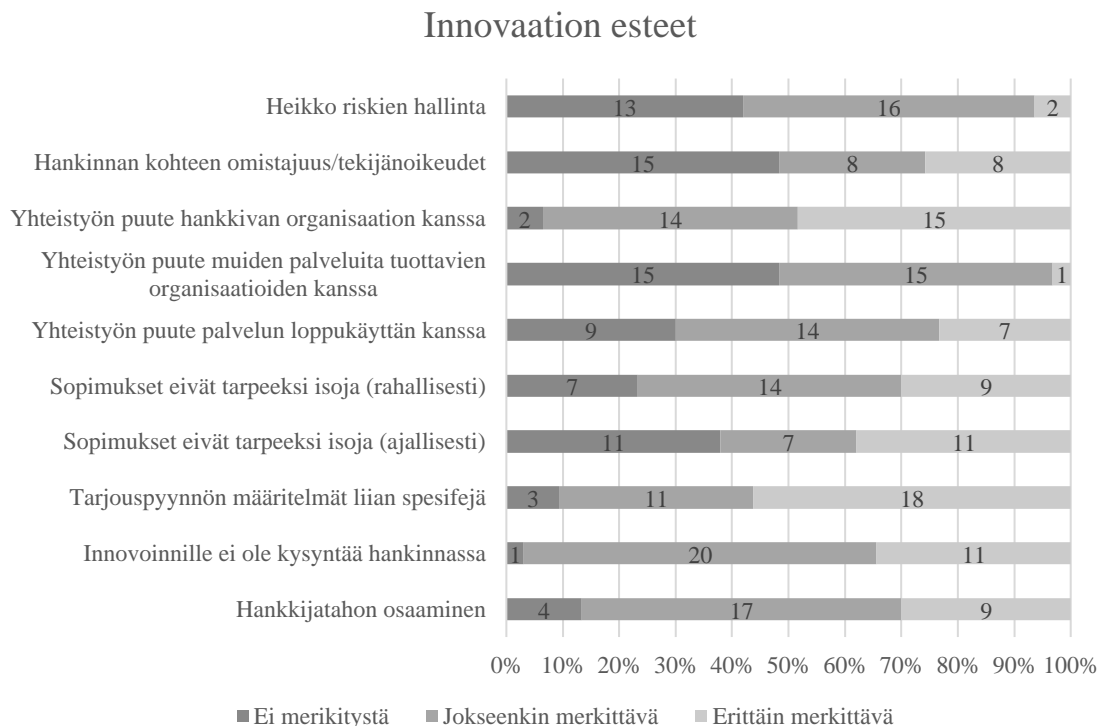
Kappaleessa viisi esitellään innovaation- ja hankintaprosessin esteisiin liittyvät kyselytutkimuksen tulokset sekä analysoidaan tilastollisen kuvailun keinoin vastausjakaumia. Lisäksi esitellään logistiset regressiomallit ja niiden tulokset.

5.1 Innovaation esteet

Tässä kappaleessa esitellään innovaation esteisiin liittyvät kyselytutkimuksen tulokset sekä analysoidaan tilastollisen kuvailun keinoin vastausjakaumaa. Innovaation esteet kysymykseen vastasi yhteensä 32 vastaajaa, joista kaikkiin kysymyksen kohtiin vastasi vähintään 30 vastaajaa. Lisäksi analysoitiin avoimeen tekstikenttään tulleita vastauksia liittyen hankintaprosessin esteisiin.

Taulukko 8. Kysymys 1. Vastausjakauma: Oletteko kokenut joitain seuraavista esteiksi uusille innovaatioille julkisissa hankinnoissa?

Innovaation esteet



Taulukossa 8 on kuvattu innovaation esteisiin liittyvien kysymysten vastaajajakauma Päämies-agentti- sekä innovatiivisen julkisen hankinnan teorioista nousseisiin mahdollisiin esteisiin. Vastaajista yli 50% piti kaikkia kysymyksen kohtia joko jokseenkin- tai erittäin merkittävänä esteinä innovaatioiden syntymiselle. Keskeisimmäksi innovaatioiden esteeksi koettiin yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa; joko jokseenkin- tai erittäin merkittävänä esteenä sitä piti 29 vastaajaa 31:stä (94%). Kysymykseen ovatko tarjouspyynnön määrittelyt liian spesifejä, piti 29 vastaajaa 32:sta (90%) joko jokseenkin- tai erittäin merkittävänä esteenä. Innovaation kysynnän puuttumista hankinnassa piti 31 vastaajaa 32:sta (96%) jokseenkin-tai erittäin merkittävänä. Vähiten merkittävänä esteinä taas koettiin yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa; 15 vastaajaa 31:stä (48%) ei pitänyt sitä lainkaan merkityksellisenä. Myös hankinnan kohteen tekijänoikeuksia piti merkityksettömänä 15 vastajaa 31:stä (48%) sekä heikkoa riskien hallintaa 13 vastaajaa 31:stä (41%).

Keskeisenä huomiona taulukosta voidaan todeta, että enemmistö vastaajista on pitänyt kaikkia teoriasta nousseita innovaation esteitä vähintään jokseenkin merkittävänä. Merkittävimmiksi koetut esteet: yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa, hankkijatahon osaaminen, tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä sekä innovaation kysynnän puuttuminen hankinnasta ovat myös kaikki sen laatuksia, jotka soveltuvat hyvin pitkälti kaikille organisaatiotyypeille niin kokonsa kuin toimialansakin puolesta. Vastaavasti vähiten merkittäväksi koettujen esteiden: Hankinnan kohteen tekijänoikeudet, heikko riskien hallinta ja yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa, voidaan ajatella olevan vain spesifimpien organisaatioiden tai palveluiden ongelma. Hankinnan kohteen tekijänoikeuksiin liittyvä kysymys voidaan ajatella olevan relevantti este esimerkiksi vain sellaisten palveluiden kohdalla, joita on mahdollista jatkojalostaa hyödyntämään organisaation liiketoimintaa. Organisaatiot jotka tuottavat palveluita vain hyvin spesifeihin tarkoituksiin eivät välttämättä koe tätä esteenä innovaation tuottamiselle.

Hankkijatahon osaamista pidettiin myös merkittävänä esteenä innovaatioiden synnylle. Vaikka 27 vastaajaa 31:stä (87%) piti virkamiesten hankintaosaamisen tasoa merkityksellisenä esteenä innovaatioiden kannalta, tuli avoimissa vastauksissa myös toisenlaista palautetta. Erään pienen yrityksen edustaja totesi hankintaosaamiseen liittyen:

”Hankintaosaaminen on nopeasti noussut ja yhä enemmän kilpailutetaan ranskalaisina urakkoina, jotka hyvin avoimesti toteutettuina itsessään purkavat kaikki esteet. Ovat meille vähän työläitä toki.”

Kokemus virkamiesten hankintaosaamisesta siis näyttää vaihtelevan paljonkin. Suurin enemmistö vastaajista näyttäisi kuitenkin pitävän osaamista merkittävänä esteenä. Vastaaja mikroyrityksestä kirjoitti liittyen hankintaosaamiseen sekä markkinoiden kartoitukseen liittyen:

”Hankkijan heikko palveluntuottajien pätevyystuntemus. Tulkinnallista/mielivaltaista.”

Vastaukseen sisältyy myös hankintaprosesseihin liittyvä este hankkijatahojen yleisestä informaatiosta markkinoilla jo olevista ratkaisuista. Myös kokemus hankkijatahon tulkinnallisuudesta ja mielivaltaisuudesta toiminnassa nousi esiin.

Kyselytutkimuksen kysymyksen asettelua olisi jälkeempään ajateltuna voinut parantaa. Varsinkin kohta: heikko riskien hallinta, on myös kysymyksenä hieman abstrakti, jota olisi voinut kysely vaiheessa määritellä tarkemmin koskemaan juuri riskien jaon ongelmia tuottajan ja tilaajan välillä. Nyt kysymystä voi ajatella monitulkintaisena. Yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa -kohdan, vaikkakin se oli teoriassa painotettu (esim: Pelkonen & Valovirta 2014, 39), vain yksi vastaaja koki sen erittäin merkittäväksi.

5.2 Hankintaprosessin esteet

Tässä kappaleessa esitellään hankintaprosessin esteisiin liittyvien kysymysten tulokset sekä analysoidaan tilastollisen kuvailun keinoin vastausjakaumaa. Innovaation esteet kysymykseen vastasi yhteensä 34 vastaajaa, joista kaikkiin kysymyksen kohtiin vastasi vähintään 30 vastaajaa. Lisäksi analysoitiin avoimeen tekstikenttään tulleita vastauksia liittyen hankintaprosessin esteisiin.

Taulukko 9. Kysymys 2. Vastausjakauma: Oletteko samaa mieltä seuraavien väittämien kanssa?

Hankintaprosessiin liittyvät esteet



Taulukossa 9 on kuvattu hankintaprosessiin liittyvien väittämien vastausjakauma viisi asteisella Likertin asteikolla. Kun kysymyksessä yksi kyselyyn vastaajat olivat kohtalaisen saman mielisiä innovaation esteistä, esiintyi hankintaprosessiin liittyvissä väittämissä selkeitä eroavaisuuksia vastaajien välillä. Esille nousi kuitenkin yksi väittämä, jonka laajasti koettiin hankaloittavan innovaatioiden syntyä hankinnassa. Väittämä ”Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuja hankinnassa”, jossa joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä väittämästä oli 28 vastaajaa 34:stä. (82%). Vain kaksi vastaajaa koki olevansa väittämän kanssa samaa mieltä julkisen sektorin avoimuudesta uudenlaisille ratkaisuille. Muissa esitetyissä väittämissä vastausjakauma hajautui laajemmin vastaajien kesken. Väittämässä ”Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta” oli täysin- tai jokseenkin eri mieltä 15 vastaajaa 34:stä (44%), kun täysin- tai jokseenkin samaa mieltä oli 9 vastaajaa (26%). ”Monivaiheiset tai pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin” väittämään vastasi täysin- tai jokseenkin eri mieltä 15 vastaajaa 34:stä (44%) ja täysin- tai jokseenkin samaa mieltä 16 vastaajaa (47%).

”Isommat sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin” väittämään vastasi täysin- tai jokseenkin eri mieltä 17 vastaajaa 34:stä (50%) ja täysin- tai jokseenkin samaa mieltä 12 vastaajaa (35%). Myös väittämä ”Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuksista” jakoi vastaajien mielipiteitä. Väittämään vastasi joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä 16 vastaajaa 34:stä (47%) ja täysin- tai jokseenkin samaa mieltä oli 13 vastaajaa (38%). Viimeinen väittämä ”Ennakoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin” vastasi joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä 13 vastaajaa 34:stä (38%) ja täysin- tai jokseenkin samaa mieltä 14 vastaajaa (41%). Avoimessa vastauskentässä kommentoitiin myös soveltuvuusehtojen jäykkyyttä:

”Tarjouspyyntöjen määritelmät yleisesti koettu liian tarkoiksi vaihtoehtojen menetelmien toteuttamiseksi”

Hankintaprosessiin liittyvien vastausten hajonta oli selkeästi suurempaa kuin kysymyksen yksi innovaation vastaava. Saattaa olla mahdollista, että kysymyksen muotoilu väittämä muotoiseksi on vaikuttanut vastaajien mielipiteeseen. Toisaalta kysymyksen yksi kohta ”innovaatioille ei ole kysyntää hankinnoissa” ja kysymyksen kaksi kohta ”julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuja”, jotka ovat samansuuntaisia korreloivat keskenään vastausten osalta. Suurin yksimielisyys vastaajilla koskikin juuri tätä julkisen sektorin kangistumista vanhoihin totuttuihin toimintamalleihin. Yksi suuren hallinto- ja tukipalvelutoimintaa harjoittavan organisaation edustaja kirjoitti avoimeen kenttään juuri kyseisestä ongelmasta:

”Uusista tavoista tehdä paljon puhetta julkisella puolella, mutta toteutuksen kohdalla yleisesti turvaudutaan vanhaan”

Monivaiheiset sekä pitkäkestoiset hankintaprosessit näyttäisivät vastausten perusteella muodostuvan myös jopa suuremmaksi ongelmaksi kuin sopimusten suuruus. Toisaalta vastausten perusteella kaikki hankintaprosessiin liittyvät esteet, lukuun ottamatta juuri innovaatioiden kysyntää hankinnoissa, näyttäisi olevan spesifejä vain tietyille organisaatioille tai palvelumuodoille

5.3 Logistiset regressiomallit

Taulukossa 10 on kuvattu logistinen regressiomalli innovaation esteistä yrityksen koon- ja innovaatiotoiminnan mukaan. Taulukko kuvaa selittäjien eli yrityksen koon ja innovaatiotoiminnan välistä yhteyttä selitettäviin, eli teoriasta nousseisiin innovaation esteisiin. Logistinen regressioanalyysi on tehty jokaiselle selittävälle muuttujalle yksitellen, sillä tarkoituksena tutkielmassa on tiettyjen esteiden vaikutusten selville saaminen, ei niinkään mallien teko.

Logistisen regressioanalyysin ongelmaksi koitui pieni otoskoko ja vastausprosentti (n. 30%). Alun perin tutkielmaan suunniteltua organisaatioiden toimiala- ja toimintamallikohtaista vertailua ei voitu pienen vastaajamäärän takia toteuttaa. Myös tiettyjen toimialojen painotteisuus osoittautui osaksi ongelmaa, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla toimivat organisaatiot olivat yliedustettuja hankinnoissa. Kuten edellisessä luvussa myös todettiin, innovaatioon- ja hankintaprosessiin liittyvät kysymykset koettiin vastaajien piirissä esteiksi hyvin laajasti, joten suuria eroavaisuuksia kokemuksiin selittävistä muuttujista voi olla hankalaa tällä aineistomäärällä havaita.

Taulukossa 10 esitetään kunkin selittävän muuttujan itsenäinen yhteys innovaation esteisiin. Tilastollisesti merkittäviksi, nousi logistisessa regressiossa selitettävät muuttujat: Yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa, sopimukset eivät tarpeeksi isoja (rahallisesti), sopimukset eivät tarpeeksi isoja (ajallisesti) ja tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä. Selittävänä muuttujana näissä kaikissa toimi yrityksen koko. Logistisessa regressiomallissa muut kohdat eivät nousseet tilastollisesti merkittäviksi. Vaikka Vehkalahti (2008) on todennut, ettei yleisesti käytettyä 0,05 p-arvoa eli viiden prosentin riskiä väärään johtopäätökseen tule välttämättä ottaa kirjallisesti (Vehkalahti 2008, 88), olen tutkielmassa rajannut pois ylemmän p-arvon saaneet tulokset tilastollisesti merkityksettöminä.

Taulukko 10. Innovaation esteet yrityksen koon ja innovaatiotoiminnan mukaan.
Logistisen regressioanalyysin vetosuhteet (*p<0.001, **p<0.01, *p<0.05).**

Muuttujat	Heikko riskien hallinta	Hankinnan kohteen omistajuus/t ekijänoikeudet	Yhteistyönp uute hankkivan organisaation kanssa	Yhteistyönp uute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa	Yhteistyönp uute loppukäyttäjän kanssa	Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (rahalisesti)	Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (ajallisesti)	Tarjouspyynnön määrittelyliian spesifejä	Innovaatioll ei kysyntää hankinnoissa	Hankkijataho on osaaminen
Yrityksen koko Exp(B)	0,976	-0,043	0,094	-0,43	1,551*	1,79*	1,249*	1,249*	-18,185	0,033
Yrityksen innovaatiotoiminta Exp(B)	0,426	-0,131	0,532	0,332	-0,695	-1,185	-0,482	-0,482	17,259	1,869
Vakio	-2,011	0,245	2,167	0,81	-1,858	-1,437	-1,741	-1,741	56,58	0,933
N	31	31	31	31	30	31	30	32	32	30
Nagelkerke R2	0,276	0,003	0,017	0,043	0,332	0,344	0,277	0,108	0,529	0,166
Oikein ennustettujen prosenttisu	64,5	51,6	93,5	61,3	70	80,6	66,7	90,6	96,9	86,7

Logistisessa regressioanalyysissä riskejä on helpointa tulkita vetosuhteiden (odds ratio) avulla. Taulukoissa 6 ja 7 vetosuhteet löytyvät $\text{Exp}(B)$ sarakkeista. Vetosuhde osoittaa kutakin muuttujaa vastaavan riskin muutoksen. Esimerkiksi jos selittävän muuttujan arvo nousee yhdellä yksiköllä, niin kyseisen havainnon riski on mahdollista saada kertomalla alkuperäinen riski vetosuhteen kertoimella. Jos esimerkiksi yrityksen koko nousee yhdellä yksiköllä vetosuhteen ollessa 1.1, saadaan riski laskettua kertomalla se vetosuhteella. Toisin sanoen riski kasvaisi tällöin 10%. Jokainen yhden yksikön lisäys yrityksen kokoon, lisäisi siis riskiä tietylle selitettävälle muuttujalle 10%. (KvantiMOTV 2019)

Yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa ollessa selitettävänä muuttujana, yrityksen koon vetosuhde oli 1.551. Tämä tarkoittaa siis, että yhden yksikön lisäys yrityksen kokoon, esimerkiksi mikroyrityksestä pieneen yritykseen lisää vastaajan todennäköisyyttä kokea yhteistyön puute loppukäyttäjän kanssa haittaavana esteenä 51.1% prosenttia todennäköisemmin. Nagelgerke R2 pseudoselitysaste on mallissa 0.332, joka tarkoittaa, että malli selittäisi 32.2% selitettävän muuttujan vaihtelusta. Nummenmaa (2009) tosin muistuttaa, että Nagelgerke R2 pseudoselitysaste on pikemminkin vain tulkinnanvarainen työkalu, eikä välttämättä tulkittavissa suoraan prosentuaalisena lukemana (Nummenmaa 2009, 338). Oikein ennustettujen tapausten osuus on mallissa 70%, joka tarkoittaa että 70% havainnoista luokiteltaisiin oikeaan ryhmään.

Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (rahallisesti) selitettävään muuttujaan yrityksen koon vetosuhde oli 1.79 eli yhden yksikön lisäys lisää vastaajan todennäköisyyttä kokea este merkittäväksi 79% todennäköisemmin. Nagelgerke R2 pseudoselitysaste oli mallissa 0.334 ja oikein ennustettujen osuus 80.6%. Myös selitettävässä muuttujassa sopimukset eivät tarpeeksi isoja (ajallisesti) yrityksen koon vetosuhde oli 1.249 eli yhden yksikön lisäys tarkoittaa esteen merkittävyyden kokemiselle 24,9% lisäystä. Nagelgerke R2 oli mallissa 0.277 ja oikein ennustettujen osuus 66.7%. Sinänsä tulos ei välttämättä ole kovin yllättävä. Isommat yritykset kaipaisivat isompia hankintasopimuksia niin ajallisesti kuin rahallisestikin. Heille kuitenkin liian pienet sopimukset, etenkin rahallisesti ovat vastausten perusteella esteenä uusille innovaatioille palveluissa. Innovaatioihin panostaminen ja uuden kehittäminen voikin vaatia hieman suurempaa rahallista ja ajallista panostusta kerralla. Toisaalta pienet yritykset eivät kokeneet sopimusten suuruutta niin rajoittavana tekijänä innovaatioille.

Tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä oli viimeinen tilastollisesti merkittävä kohta innovaation esteisiin liittyvässä logistisen regression taulukossa. Vetosuhde

yrittäjien kokoon nähden oli 1.249, eli yhden yksikön lisäys tarkoittaa esteen merkittäväksi kokemiselle 24,9% prosenttien lisäystä. Nagelgerke R² oli mallissa kohtuullisen pieni, vain 0.108. Malli selittäisi siis vain noin 10% prosenttia selitettävän muuttujan vaihtelusta. Oikein ennustettujen osuus oli 90.6%. Alustavasti olisi voinut olettaa, että juuri pienillä yrityksillä olisi voinut olla spesifisemmät määritelmät suurempi ongelma innovaatioiden tuottamiselle heidän rajallisista resursseistaan johtuen. Toisaalta voidaan ajatella, että isommilla käytössä olevilla resursseilla voidaan myös toteuttaa enemmän, jolloin tarkat määritelmät halutulle palvelulle voi osoittautua rajoittavaksi tekijäksi innovaatioille mitä suurempi yritys on kyseessä.

Taulukossa 11 on kuvattu logistinen regressiomalli hankintaprosessiin liittyvistä esteistä yrityksen koon- ja innovaatiotoiminnan mukaan. Kuten taulukossa 10, myös taulukko 11 kuvaa selittäjien eli yrityksen koon ja innovaatiotoiminnan välistä yhteyttä selitettäviin, eli teoriasta nousseisiin hankintaprosessin esteisiin.

Taulukossa 11, hankintaprosessiin liittyvistä esteistä yrityksen koon ja innovaatiotoiminnan mukaan nousi tilastollisesti merkittäviksi vain muuttujat: Monivaiheiset ja pitkäkestoiset hankinnat estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin ja ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin. Molemmissa tilastollisesti merkittävissä vetosuhteissa selittävänä muuttujana oli yrityksen koko.

Monivaiheiset tai pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin vetosuhde yrityksen kokoon nähden oli -1.571. Tämä tarkoittaa, että yhden muuttujan yksikön kasvu yrityksen kokoon, vähentää vastaajien kokemusta monivaiheisten tai pitkäkestoisten hankintaprosessien estämisestä osallistumiseen 57.1%. Mallin Nagelgerke R² pseudoselityssaste oli 0.539, eli malli selittäisi muuttujan vaihtelusta 53,9%. Oikein ennustettujen osuus oli 76.5%.

Taulukko 11. Hankintaprosessiin liittyvät esteet yrityksen koon ja innovaatiotoiminnan mukaan. Logistisen regressioanalyysin vetosuhteet (p<0.001, **p<0.01, *p<0.05).**

Muuttujat	Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa	Käytetty hankintamenettely on yleisesti tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta	Monivaiheiset tai pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin	Isommat sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin	Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista	Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin
Yrityksen koko Exp(B)	-0,861	0,159	-1,571*	-1,186	-0,024	-2,087**
Yrityksen innovaatiotoiminta Exp(B)	-0,138	-1,553	-1,253	-1,617	0,219	-0,536
Vakio	-1,123	-0,413	3,983**	2,785*	-0,525	4,264**
N	34	34	34	33	33	33
Nagelgerke R2	0,087	0,123	0,539	0,472	0,003	0,582
Oikein ennustettujen prosenttisuus (%)	94,1	73,5	76,5	78,8	60,6	78,8

Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin vetosuhde yrityksen kokoon nähden oli -2.087 eli yhden yksikön kasvu yrityksen kokoon pienensi esteen kokemista vaikuttavaksi innovaatioille jopa 108,7%. Nagelgerke R² oli mallissa 0.582 ja oikein ennustettujen osuus 78.8%. Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot tarjoajille nousi logistisen regressioanalyysin valossa suurimmaksi vaihtelua aiheuttavaksi tekijäksi isojen ja pienten yritysten välillä. Voidaankin ajatella, että juuri liian tarkkoiksi määritellyt soveltuvuusehdot ja vaatimukset esimerkiksi yritysten aiemmasta kokemuksesta tiettyjen palveluiden parissa nousee esiin ongelmana juuri pienemmille yrityksille, joilla ei välttämättä ole ollut vielä niin laajaa kokemuspohjaa.

6 POHDINTA

Tutkielman viimeisessä luvussa esitellään tutkielman tärkeimmät tulokset ja tutkimuskysymysten toteutuminen sekä vertaillaan niitä suhteessa innovatiivisen julkisen hankinnan teoriaan, aikaisempiin tutkimuksiin sekä pohditaan hankintalain periaatteiden toteutumista tutkielman valossa. Lisäksi käydään läpi saatujen tulosten luotettavuutta ja esitellään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

6.1 Tutkimuskysymysten toteutuminen

Tutkielman tarkoituksena oli tuoda innovatiivisen hankinnan teoriaan etenkin Zelenbabin (2015) artikkelissa ”Fostering innovation through innovation friendly procurement practices” kaipaamia konkreettisia tuloksia sekä kiinnittää huomiota Pelkonen ja Valovirran näkemykseen palveluhankintojen vähäisestä osuudesta teoriassa. (Zelenbabin 2015, 267; Pelkonen & Valovirta 2014, 386-387). Tutkielman luvussa yksi esiteltiin kaksi pääasiallista tutkimuskysymystä, joihin tutkielmassa haluttiin vastata. Innovaatio- ja hankintaprosessin esteiden kartoittamiseksi käytiin tutkielmassa läpi Suomen julkisen hankinnan periaatteita ja toimintatapoja sekä esitettiin etenkin hankintalakiin liittyviä periaatteita (luku 2). Lisäksi tarkasteltiin innovatiivisen julkisen hankinnan teoriaa ja päämies- agentti teoriaa (luku 3) joiden avulla hahmoteltiin kyselylomakkeella kysytyt kysymykset koskien mahdollisia innovaation ja hankintaprosessin esteitä. Kyselytutkimus toteutettiin lähettämällä se yhteensä 112 vuoden 2017 palveluhankintoja voittaneelle yritykselle. Yhteystiedot kyselyn lähettämistä varten saatiin lähettämällä tietopyyntö 12 eri kaupungin kirjaamoon Työ- ja elinkeinoministeriötä saadun aineiston pohjalta. Kyselyyn vastasi yhteensä 34 palveluhankinnan voittanutta yritystä. (Lisätietoa ks. kappale 4.2)

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä haluttiin vastaus siihen, millaisia innovaation ja hankintaprosessin esteitä julkisen palveluhankintojen tuottajilla on uusien innovaatioiden syntymiseksi sekä mitkä niistä esteistä nousevat päällimmäisiksi rajoitteiksi innovaatioille.

Tutkielman kappaleissa 5.1 ja 5.2 käytiin läpi kyselyyn vastanneiden kokemuksia sekä innovaatioon että hankintaprosessiin liittyvistä esteistä. Vastauksia analysoitiin pääasiassa tilastollisen päättelyn keinoin. Tulokset osoittivat, että kaikki teoriasta

nousseet esteet innovaatioille osoittautuivat paikkansapitäviksi. Myös kyselyssä esitetyt hankintaprosessiin liittyvät väittämät koettiin yleisesti innovaation esteiksi, joskin hajontaa vastauksissa esiintyi enemmän.

Toisessa tutkimuskysymyksessä etsittiin vastauksia siihen, miten organisaation toimiala, organisaation koko, organisaation toimintaperiaate sekä organisaation aiempi innovaatiotoiminta vaikuttavat heidän kokemiinsa innovaation esteisiin julkisessa hankinnassa. Tutkimuskysymykseen vastauksia haettiin kappaleessa 5.3, tekemällä kyselyn tuloksista logistinen regressioanalyysi. Kyselyn pienen otoskoon seurauksena tutkimuskysymykseen ei voitu täysin vastata, sillä yritysten toimialoja ja toimintaperiaatteita koskeviin kysymyksiin vastaukset olivat liian yksipuolisia ja tällöin niiden välisiä vaikutuksia innovaation esteisiin ei voitu käsitellä logistisessa regressioanalyysissä. Myös selittävänä muuttujana toiminut kohta yrityksen aiemmasta innovaatiotoiminnasta ei tuottanut logistisen regressioanalyysin malleissa ainuttakaan tilastollisesti merkittävää tulosta. Yrityksen kokoa selittävänä muuttuja pystyttiin kuitenkin analysoimaan ja näin vastaamaan osittain alkuperäiseen tutkimuskysymykseen.

6.2 Tulosten pohdinta

6.2.1 Kannustimet

Innovatiivisen julkisen hankinnan teoriasta nousi esille mahdollinen este kannustimista. (Kappale 3.5.1) Kannustimet mahdollisena innovaation esteenä olikin laaja-alaisempi ja sisälsi monia erilaisia ulottuvuuksia, jotka teorian kautta mahdollisesti vaikuttivat innovaatioiden syntyyn. Tämän seurauksena kyselystä huomattava osa liittyi juuri kannustinvaikutusten käsittelyyn. Kyselyssä kannustimiin liittyvinä esteinä voidaan pitää kysymyksen yksi kohtaa ”Hankinnan kohteen omistajuus/tekijänoikeudet”, ”Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (Rahallisesti), ”Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (Ajallisesti) sekä kysymyksestä kaksi ”Isommat sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin” ja ”Monivaiheiset ja pitkäkestoiset sopimukset estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin”.

Kaikki edellä mainitut innovatiivisen julkisen hankinnan kannustimiin liittyvät esteet voitiin tutkielman valossa nähdä relevantteina esteinä uusien palveluinnovaatioiden synnylle. Etenkin Stern ym. (2011) mainitsevat taloudellisten kannustimien, kuten sopimusten keston ja tekijänoikeuksiin liittyvät seikat vaikuttivat olennaisilta (Stern ym.

2011, 5). Etenkin kysymyksen yksi kohta hankinnan kohteen tekijänoikeudesta vahvistaa Stern ym. käsityksiä kannustimien vaikutuksista. Vaikka palveluhankintoja voi olla niiden abstraktiuden vuoksi haastavaa joissakin tapauksissa monistaa, on vastausten perusteella pääteltävissä, että yksityiset toimijat haluavat myös tietää pystyvätkö he kaupallistamaan uuden kehittämänsä ratkaisumallin myös muualle ennen kuin heidän panostuksena uuden kehittämiseen on heille perusteltua. Tekijänoikeus kysymyksen kohdalla palvelujen erityispiirteet tuovat kuitenkin oman esteensä mukanaan, sillä kuten Miles (2012) toteaa, ei patenttien myöntäminen uudenaikaisille palvelumalleille ole yhtä yksinkertaista kuin aineellisten tuotteiden kohdalla (Miles 2012, 6). Tutkielman kannalta olisi ollut myös mielenkiintoista saada selville olisiko yrityksen toimintaperiaatteella ollut vaikutusta tekijänoikeuskysymykseen. Vastaajia ei kuitenkaan osallistunut kyselyyn kuin voittoa tavoittelevista yrityksistä.

Myös sopimuksien suuruus niin ajallisesti kuin rahallisestikin nähtiin myös ongelmana vastaajien keskuudessa. Kokemukset sen merkityksellisyydestä innovaation tuottamiselle vaihtelivat kuitenkin suuresti yrityksen koon mukaan kuten kappaleessa 5.3 voidaan nähdä. Logistisen regressioanalyysin vetosuhteista voidaankin päätellä, että mitä isompi yritys on kyseessä, sitä todennäköisemmin he kokevat liian pienet hankintasopimukset esteeksi innovaatioille. Myös kysymyksen kaksi kohdassa hankintaprosessien pituuden vaikutuksista innovaatioihin oli vetosuhde negatiivinen, eli pienemmät yritykset kokivat pitkät sopimukset taakkana yrityksilleen. Vuoden 2017 hankintalain periaatteiden kannalta näiden kahden innovaation syntymisen ja hankintaprosessin välinen ongelma onkin hieman ristiriidassa. Hankintalakiuudistuksen monista tavoitteista yksi oli pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantaminen tarjouskilpailuissa sekä innovatiivisuuteen keskittyminen hankinnoissa. (ks. Kappale 2.1). Tavoitteissakin mainittu hankintojen suuruusluokan pienentäminen pienten ja keskisuurten yritysten aseman helpottamiseksi näyttäisi myös tutkielman tulosten perusteella olevan heille validi este. Kuitenkin liian pienet hankintasopimukset olivat laaja-alaisesti esteenä uusille innovaatioille (joskin hieman enemmän isoilla yrityksillä). Kyselyn vastausten perusteella tavoitteet siis osittain näyttäisivät olevan ristiriidassa toistensa kanssa, vaikka juuri Pk-yritysten aseman parantamiseen on uuden hankintalain esityksessä käytetty perusteena argumenttia niiden mahdollisuudesta luoda innovaatioita (HE 108/2016 vp, 12)

6.2.2 Riskien jakaminen

Kappaleessa 3.5.2 nostettiin esille innovatiivisesta julkisesta hankinnasta sekä päämies-agenttiteoriasta noussutta mahdollista estettä liittyen riskien jakamiseen ja hallintaan julkisessa hankinnassa. Kyselyssä riskien jakamiseen liittyvät kohdat olivat kysymyksessä yksi ”heikko riskien hallinta” joka liittyi erityisesti tilaajan ja tuottajan välisiin eriäviin näkemyksiin hankinnan riskien jakoa kohtaan sekä kysymyksen kaksi kohta ”Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa” joka liittyi erityisesti julkisen sektorin yleiseen riskien välttelyyn julkisissa hankinnoissa.

Kummatkin edellä mainituista mahdollisista ongelmista riskien hallinnan suhteen julkisessa hankinnassa nähtiin kyselyn perusteella esteenä innovaatioiden toteutumiselle. Tilastollisen tarkastelun valossa, molempia ongelmia vastaajat pitivät yli 50 prosenttisesti joko jokseenkin- tai erittäin merkittävänä. Heikko riskien hallinta kysymyksenä oli kuitenkin jälkikäteen ajateltuna hiukan epäselvästi muotoiltu eikä välttämättä kuvastanut tarpeeksi selkeästi tarkoitettua ongelmaa riskien jaosta tilaajan ja tuottajan välillä. Riskien jakaminen tässä yhteydessä on myös sidoksissa ylemmän kappaleen kannustimiin liittyvien ongelmien kuten tekijänoikeuksien kanssa, jota voidaan pitää yhtenä toimenpiteenä riskien tasapainottamista ajatellen. Heikon riskien hallinnan voitiin kuitenkin nähdä olevan vastausten perusteella olevan validi ongelma. Kuten Tekesin teettämässä selvityksessä todettiin, Suomessa 88% prosenttia julkisista hankinnoista joissa tuotekehitystä ja innovaatioita yritettiin etsiä, ei tilaaja osallistunut kustannuksiin ollenkaan. (Isomäki & Munne 2016, 6-7) Tätä voidaankin pitää ongelmallisena tilaajan ja tuottajan välisen riskien jaon ja hallinnan suhteen, sillä tällöin vain tuottajille lankeaa suurin osa tuotekehityksen kustannuksista. Tällöin kuten esimerkiksi Uyarra ym. (2014) artikkelissakin tulee esille, voi tuottajat olla haluttomia edistämään uusia ratkaisuita, jos riskit epäonnistumisesta ovat heille liian suuret (Uyarra ym. 2014, 631)

Toisessa riskien jakamiseen liittyvässä kysymyksessä käsiteltiinkin juuri tilaajan haluttomuutta riskinottoon. Kysymyksessä ”Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa” kartoitettiin tuottajapuolen kokemuksia tilaajan halukkuudesta ottaa riskejä uudenlaisten ratkaisuiden toteuttamisen muodossa. Kysymys liittyi Edler ym. (2015) ja Knutsson ja Thomassonin tuomaan ajatukseen riskien välttämisen olevan yksi suurimmista haasteista innovaatioiden synnylle. Etenkin he käsitelivät julkisten työntekijöiden ja julkisten organisaatioiden

halukkuutta välttää riskejä tai poiketa ”oikean” mallisista käyttäytymismalleista. (Edler ym. 2015, 87; Knutsson & Thomasson 2014, 245). Uusien innovaatioiden kehittämiseen ja hankintaan liittyykin jo luonnostaan aina enemmän riskejä kuin vanhoihin jo kehitettyihin palvelumalleihin. Myös Owl Groupin tekemässä selvityksessä, innovatiivisista hankinnoista Suomessa, haastatteluissa nousi esiin tilaajan haluttomuus riskinottoon. (Owl Group 2014)

Kyselytutkimuksesta saadut tulokset tukivatkin teoriasta nousseita innovatiivisuuden esteitä myös riskien jakamisen ja hallinnan suhteen. Logistinen regressioanalyysi ei kuitenkaan riskejä koskevien kysymysten kohdalla tuottanut tilastollisesti päteviä tuloksia, johtuen joko liian pienestä otoskoosta tai siitä, ettei yrityksen koolla ja aiemmilla innovaatiotoimilla ole laajempaa merkitystä sille, kuinka palveluiden tuottajat kokevat ongelman merkityksen. Käsitys riskien jaosta innovaation esteenä saattaakin olla palvelun tuottajille ”universaali” siinä mielessä, että se koskettaa sekä pieniä että isoja yrityksiä yhtä paljon. Toimialakohtaisia eroavaisuuksia ei aineistolla voitu analysoida, mutta voidaan olettaa, että eroja saattaisi syntyä enemmän esimerkiksi IT-palveluja tuottavilla yrityksillä muihin verrattuna.

6.2.3 Markkinatuntemus ja hankintaosaaminen

Markkinatuntemus ja hankintaosaamiseen liittyvät kysymykset pohjautuivat samannimiseen kappaleeseen 3.5.3, jossa esiteltiin tarkemmin teoriaa ongelmien takana. Kyselyssä kysymykset ”Hankkijatahon osaaminen”, ”Innovoinnille ei ole kysyntää hankinnassa” sekä ”Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista” liittyivät juuri tämän kappaleen alle. Niin kysymys hankkijatahon osaamiseen liittyen, että innovoinnin kysyntään hankinnassa nousivat vahvasti innovaation esteiksi vastauksissa. Hankkivan tahon markkinatuntemukseen liittyvä kysymys taas jakoi vastaajat tasaisesti kyllä ja ei vastausiin.

Kuten kappaleessa 3.5.3 nostettiin esiin, on hankkijatahon osaaminen merkittävä este etenkin innovatiivisen hankinnan toteutumiselle. Perinteiseen hankintaan verrattuna innovatiivisessa hankinnassa on yleisesti pidempi hankintaprosessi ja hankkivan tahon tulee sietää riskejä sekä tarkentaa hankinnan vaatimusmäärittelyitä tavallista enemmän (Uyarra ym. 2014, 633). Georghiou ym. (2014) onkin jakanut hankintaosaamiseen liittyvät ongelmat kahteen erilaiseen ulottuvuuteen. Ensimmäinen liittyen hankintaorganisaation yleiseen tietoisuuteen innovatiivisen hankinnan menetelmiä

kohtaan ja toinen sen työntekijöiden kykyyn toimeenpanna niitä käytännössä. (Georghiou ym. 2014, 5) Kyselylomakkeella nämä kaksi ulottuvuutta oli kuitenkin jaettu kysymyksiin: ”hankkijatahon osaaminen” ja ”innovoinnilla ei ole kysyntää hankinnoissa”. Kuten yllä mainittu nousi hankkijatahon osaamiseen liittyvä kysymys innovaation esteeksi joko jokseenkin- tai erittäin merkittävästi 26:ssa vastauksessa 30:stä. (kpl 5.1). Toisaalta myös vastakkaisia näkemyksiä tuli esiin avoimissa vastauksissa. Yksi pienen hallinto- ja tukipalveluita tuottavan yrityksen edustaja kirjoitti:

”Hankintaosaaminen on nopeasti noussut ja yhä enemmän kilpailutetaan ranskalaisina urakkoina, jotka hyvin avoimesti toteutettuina itsessään purkavat kaikki esteet. Ovat meille vähän työläitä toki.”

Innovoinnin kysyntään julkisissa hankinnoissa liittyvä kysymys nousi myös innovaatioiden esteeksi kun 31 vastaajaa 32:sta koki sen jokseenkin- tai erittäin merkittäväksi. Avoimissa vastauksissa nousikin esille kommentti julkisen puolen innovaatiohakuisuudesta:

”Uusista tavoista tehdä paljon puhetta julkisella puolella, mutta toteutuksen kohdalla yleisesti turvaudutaan vanhaan”

Vastaajat siis vahvasti kokivat julkisen sektorin innovaatiohakuisuuden olevan vielä toistaiseksi hyvin pitkälti pelkkää puhetta. Tämä onkin osaltaan kytköksissä edellisen kappaleen riskien välttämisen kanssa, jossa julkisen sektorin toimijat eivät halua itse ottaa riskiä hankinnan epäonnistumisesta ja näin innovatiivisuuden tavoittelu jää puheen tasolle.

Viimeinen markkinatuntemukseen ja hankintaosaamiseen liittyvä kysymys oli ”Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista”. Kysymys liittyi etenkin Jussi Kajalan (2015) ja Owl Group:in (2014) tekemiin huomioihin markkinatuntemuksen tärkeydestä ennen hankintojen toteuttamista.

Markkinanoilla jo olemassa olevien tuotteiden tai palveluiden tunteminen on yksi edellytyksistä oikeanlaisen hankintamenetelmän ja tarjouspyynnön määritelmien toteuttamiseksi. (Jussi Kajala 2015, 15) Myös Georghiou ym. (2014) painotti markkinakartoituksen innovaatiomyönteisyyttä hankinnan onnistumisen kannalta. (Georghiou ym. 2014, 3) Vastaukset markkinatuntemukseen liittyvässä kysymyksessä

jakautuivat huomattavasti enemmän kuin kahdessa edellisessä kysymyksessä. 16 vastaajaa 33:sta oli joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa kun 13 vastaajaa 33:sta oli joko täysin- tai jokseenkin samaa mieltä. Vastausten perusteella voidaan todeta, ettei julkisen sektorin markkinatuntemus nouse ainakaan korostetusti esiin innovaation esteenä julkisessa hankinnassa. Onkin hyvin mahdollista, että markkinatuntemus ja markkinakartoituksen teko hankinnoissa riippuu paljolti tietyn hankintayksikön osaamisesta joka selittäisi eriävät vastaukset kyselyssä.

Logistinen regressioanalyysi ei tuottanut markkinatuntemukseen ja hankintaosaamiseen liittyvien kysymysten kohdalla tilastollisesti päteviä tuloksia. Kuten aikaisemmin mainittu voisi isommalla aineistolla olla vaikutus erojen löytymiselle. Kuitenkin etenkin hankintaosaamiseen liittyvät teoriasta tunnistetut esteet voitiin todeta paikkaansa pitäviksi kyselyn perusteella. Huomionarvoinen seikka on myös uuden 2017 vuoden hankintalain mahdollistama hankintamenettelyn innovaatiokumppanuuden vähäinen käyttö hankinnoissa.

6.2.4 Tarjouspyynnön määrittely

Tarjouspyynnön määrittelyihin liittyvät kysymykset pohjautuivat teoreettisen viitekehyksen kappaleeseen 3.5.4, jossa esiteltiin kysymysten taakse pohjautuvaa teoriaa tarkemmin. Kyselyssä kysymykset: ”Tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä”, ”Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumasta tarjouskilpailuihin” ja ”Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta” pohjautuivat edellä mainitussa kappaleessa esiteltyihin teoriassa määrittelyihin ongelmiin.

Kysymys ”Tarjouspyynnön määritelmät liian spesifejä” pohjautui Uyarran ym. (2014) näkemykselle siitä, kuinka tarjouspyynnön määritelmät ovat yhtenä tärkeänä tekijänä innovatiivisen hankinnan onnistumiselle. Innovatiivisessa hankinnassa tulisi keskittyä mahdollisimman paljon haluttujen tuloksien ja tehokkuuden määrittelyyn, jättäen palveluiden tuottajille mahdollisuuden määritellä miten tavoitteisiin olisi mahdollista päästä. (Uyarra, ym. 2014, 634) Myös Edquist ja Zabala-Iturriagagoitia (2012) ovat tutkineet tarjouspyyntöjen merkitystä innovatiivisuuden kannalta. Heidän mukaansa tärkeimpänä innovaatioiden esteenä tarjouspyynnössä olikin nimenomaan teknisesti liian spesifit määritelmät uudelle tuotteelle tai palvelulle. Myös kyselyn vastaukset tukivat edellisten tutkielmien määrittelyitä tarjouspyynnön spesifisyyden esteestä. Vastaajista 29

32:sta pitivät sitä joko jokseenkin- tai erittäin merkittävänä esteenä uusien innovaatioiden synnylle. Myös avoimissa vastauksissa ongelma nousi esiin:

”Tarjouspyyntöjen määritelmät liian yleisesti koettu liian tarkoiksi vaihtoehtoisten menetelmien toteuttamiseksi”

Logistisessa regressioanalyysissä vetosuhde yrityksen kokoon nähden nousi tilastollisesta merkittäväksi ollen 1.249. Mitä suurempi yritys oli kyseessä, sitä merkittävämmäksi he siis tarjouspyyntöjen spesifisyyden kokivat. Alustavasti olisi voinut olettaa, että juuri pienillä yrityksillä olisi voinut olla spesifisemmät määritelmät suurempi ongelma innovaatioiden tuottamiselle heidän rajallisista resursseistaan johtuen. Toisaalta voidaan ajatella, että isommilla käytössä olevilla resursseilla voidaan myös toteuttaa enemmän, jolloin tarkat määritelmät halutulle palvelulle voi osoittautua rajoittavaksi tekijäksi innovaatioille mitä suurempi yritys on kyseessä.

Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot liittyivät samantapaisesti tarjouspyynnön määrittelyyn kuin edellinen, joskin soveltuvuusehtojen määrittäminen saattoi estää palvelun tuottajan osallistumisen hankintaan kokonaan. Vastausjakauma oli väittämän kohdalla tasapuolinen. 13 vastaajaa oli joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa, kun taas 14 vastaajaa oli päinvastaisesti joko jokseenkin- tai täysin samaa mieltä. Logistisessa regressiomallissa vetosuhde yrityksen kokoon nähden oli -2.087 jota voidaan pitää erittäin merkittävänä. Yhden yksikön kasvu yrityksen koossa siis pienensi ennakkoon määriteltujen soveltuvuusehtojen kokemista esteenä 108,7%. Tämä osaltaan selittääkin vastausjakauman kyselyssä, sillä isommat yritykset eivät kokeneet soveltuvuusehtoja merkittäväksi tekijäksi. Tulosten perusteella voidaankin ajatella, että juuri liian tarkoiksi määritellyt soveltuvuusehdot ja vaatimukset esimerkiksi yritysten aiemmasta kokemuksesta tiettyjen palveluiden parissa nousee esiin ongelmana juuri pienemmille yrityksille, joilla ei välttämättä ole ollut vielä niin laajaa kokemuspohjaa. Tämä on ristiriidassa myös lain tavoitteiden kanssa, joissa erikseen painotetaan pienten- ja keskisuurten yritysten roolia hankinnoissa ja niiden innovatiivista vaikutusta. (HE 108/2016 vp, 12)

Viimeinen tarjouspyynnön määrittelyyn liittyvä kysymys oli ”Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta”. Hankintamenettelyn valinta määrittelee hankintaprosessin etenemisen. Kuutiniemi ja Lehtomäki (2017) ovat kuvanneet sen valintaa yhdeksi tärkeimmäksi hankinnan

suunnittelun vaiheeksi. Jos hankintamenettely ei ole tarkoituksenmukainen tai on väärä hankinnan luonteen kannalta, on sillä suuri merkitys sen onnistumiseen. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, 138). Vastausjakauma oli myös tämän kysymyksen kohdalla jakautunut. 15 vastaajaa oli joko täysin- tai jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa, kun taas jokseenkin- tai täysin samaa mieltä oli 9 vastaajaa. Logistisessa regressioanalyysissä ei löytynyt tilastollisesti merkittäviä tuloksia kysymyksen kohdalla.

6.2.5 Tilaajan ja tuottajan kanssakäyminen

Tilaajan ja tuottajan kanssakäymiseen ja yhteistyön puutteisiin liittyvät ongelmat pohjautuivat teoreettisen viitekehyksen kappaleeseen 3.5.5. Kysymykset liittyen tilaajan ja tuottajan kanssakäymiseen innovaatioiden syntymiseksi oli jaettu kyselyssä kolmeen eri osa-alueeseen: ”Yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa”, Yhteistyön puute muiden paleluita tuottavien organisaatioiden kanssa” ja Yhteistyön puute palvelun loppukäyttäjän kanssa”. Pääosin kaikki edellä mainitut kysymykset liittyvät informaation puutteeseen ja sen tuomiin ongelmiin innovaatioiden synnyssä.

Kysymys liittyen ongelmaan tilaajan yhteistyön puutteeseen hankkivan organisaation kanssa pohjautui Edlerin ja Georghioun (2007) pohdintaan tilaajan ja tuottajan kanssakäymisen haasteista. Heidän mukaansa tilaajat eivät välttämättä ole täysin selvillä siitä, miten ja millaisia innovatiivisia ratkaisuita markkinoilla on mahdollisesti tarjolla. Tuottajien puolella taas ei välttämättä ole tietoa siitä, mitä markkinoilla halutaan tuotettavan tai mihin tiettyyn ongelmaan ratkaisua tulisi kulloinkin etsiä. Edlerin ja Georghioun mukaan tilaajan ja tuottajan kanssakäyminen onkin tässä kriittistä, jotta informaation esteet saadaan purettua. (Edler & Georghiou 2007, 956) Myös Pelkonen ja Valovirta (2014) ovat painottaneet juuri tilaajan ja tuottajan kanssakäymistä jo hankinnan aikaisessa vaiheessa antaen mahdollisen signaalin markkinoille siitä, millaisiin ongelmiin ratkaisuita tulisi etsiä (Pelkonen & Valovirta 2014, 387). Kyselyssä kysymyksen kohta ”Yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa” nähtiin tilastollisen tarkastelun valossa merkittäväksi innovaatioiden esteeksi. 29 vastaajaa 31 koki esteen joko jokseenkin- tai erittäin merkittäväksi. Logistinen regressiomalli ei tuottanut kysymyksen kohdalla tilastollisesti päteviä tuloksia osasyynä saattaen olla se, että kysymys oli koettu hankinnan esteeksi hyvin laaja-alaisesti vastaajien keskuudessa. Kyselystä saadut tulokset korreloivat hyvin myös aikaisempiin Suomessa tehtyihin tutkielmiin aiheesta.

Myös Tekesin tekemässä selvityksessä keskityttiin pitkälti tilaajan ja tuottajan välisen vuoropuhelun tärkeyteen innovatiivisia hankintoja toteutettaessa. Selvityksestä nousi esille juuri tilaajien ja toimittajien välisen vuoropuhelun tarpeellisuus hankinnan onnistumisen kannalta.

Kysymys ”Yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa” pohjautui Pelkosen ja Valovirran tutkielmassa tehtyihin havaintoihin innovatiivisuuden parantamiseen hankinnoissa. Heidän mukaansa erityisesti innovatiivisuutta tavoittelevissa hankinnoissa tulisi yhteistyön ja informaation jakamisen keskittyä myös palvelun tuottavien organisaatioiden kesken, jotta parhaat ideat saataisiin jalostettua toteutusmalliksi. (Pelkonen & Valovirta 2014, 388) Vastausjakauma oli kysymyksen kohdalla huomattavasti laajempi kuin muissa kyselyssä kysytyistä kysymyksissä. Joko jokseenkin- tai erittäin merkittäväksi esteen koki 16 vastaajaa 31:stä. Muiden tuottajien kanssa kommunikointia ja ideoiden vaihtoa ei siis pidetty kovinkaan laaja-alaisesti merkittävänä innovaation esteenä. Syitä miksi juuri tätä estettä ei koettu niinkään merkittäväksi, vaikka teorian valossa voisi ideoiden jakamisen ja yhteistyön lisäämisen olettaa olevan hyvinkin merkittävä innovaatioiden luoja voidaan pohtia. Voi olla, ettei ideoiden vaihto muiden kilpailevien organisaatioiden kanssa ole kovinkaan houkuttelevaa palveluiden tuottajille tekijänoikeudellisista syistä. Uusia toimintamalleja ei välttämättä haluta jakaa kilpailijoiden kesken, vaan niistä halutaan hyötyä myös tulevilla hankinnoilla. Logistinen regressioanalyysi ei tuottanut tämänkään kysymyksen kohdalla tilastollisesti päteviä tuloksia.

Kysymys ”Yhteistyön puute palvelun loppukäyttäjän kanssa” pohjautui myös informaation lisäämiseen hankinnan toteuttamiseksi. Palvelun loppukäyttäjän tietoa ja kokemuksia ei välttämättä ole hankinnan suunnitteluvaiheessa juuri otettu huomioon vaan heidän kokemuksensa palvelusta on kerätty vasta sitten kun palvelu on jo valmiina. Kyselyssä joko jokseenkin- tai erittäin merkittäväksi esteeksi sen koki 23 vastaajaa 30 joten tilastollisen tarkastelun valossa ongelmaa voidaan pitää merkittävänä. Logistisessa regressiomallissa vetosuhde yrityksen kokoon nähden oli 1.551 jota voidaan pitää merkittävänä. Yhden yksikön kasvu yrityksen koossa vaikutti esteen ongelmaksi kokemiseen hieman yli 50%. Se miksi juuri isommat organisaatiot kokivat loppukäyttäjän kanssa tehtävän yhteistyön tärkeäksi ei käy ilmi vastauksista. Voi olla, että isommat organisaatiot tuottavat ”isompia” hankintoja joissa myös loppukäyttäjän huomioiminen voisi olla heidän mielestään tärkeää.

6.3 Tutkimuksen ongelmat ja jatkotutkimusaiheita

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi käytettiin tutkielmassa kyselytutkimusta pääasiallisena metodina. Kyselytutkimus kohdistettiin vuoden 2017 julkisten palveluhankintojen voittajiin, joista rajattiin ajankäytöllisistä syistä kyselyn lähettämiseksi 12 eri kaupungin palveluhankintojen voittajat. Näistä 12:ta kaupungin hankintayksiköltä, tarkemmat palveluhankintojen voittajien yhteistiedot saatiin vain viideltä hankintayksiköltä, joille kysely lopulta lähetettiin. Saatujen yhteistietojen määrä joille kysely voitiin lähettää, jäi siis kohtuullisen vähäiseksi. Vastauksia kyselyyn kertyi lopulta yhteensä vain 34 kappaletta vastausprosentin ollessa 30.8%. (Ks. Luku 4.2) Otosjoukko jäi siis kohtuullisen pieneksi, joka vaikeutti etenkin toiseen tutkimuskysymykseen: ”Miten organisaation toimiala, koko tai aiempi TK-toiminta vaikuttaa heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin” vastaamista. Etenkin toimialaa koskevaa analyysiä ei voitu toteuttaa logistisen regressioanalyysin avulla liian pienen ja jakautuneen vastausaineiston seurauksena. (Ks. Taulukko 5) Vaikka tutkielman kannalta olisi ollut hyvinkin mielenkiintoista selvittää, miten palveluita tuottavan organisaation toimiala vaikuttaa heidän kokemuksiinsa innovaation esteisiin, olisi vielä erillisten tietopyyntöjen lähettäminen uusille hankintayksiköille tutkielman kannalta liian aikaa vievää. Jatkotutkimuksen kannalta olisi kuitenkin suotavaa laajentaa otoskokoa, jonka avulla voisi toimialojen eroja analysoida tarkemmin. Toinen ongelma liittyi innovatiivisuuden laajaan määritelmään ja kyselyn kysymysten ymmärtämiseen. Kysymysten vastaamisen samankaltaisuuden varmistamiseksi innovatiivisuuden määritelmä sisällytettiin kyselyn saatekirjeeseen. Innovatiivisuus ja mitä sillä tarkoitetaan kuitenkin saattaa vaihdella erilaisten toimialojen ja organisaatioiden kesken. Kärjistäen hoivapalveluita tuottava yritys saattaa käsittää innovaation eri tavalla kuin IT-palveluita tuottava organisaatio. Tästäkin syystä toimialakohtaiset erot olisi ollut hyvä saada esille logistisessa regressiomallissa.

Tutkielma rajattiin keskittymään vain palveluhankintojen voittajien kokemusten analysoimiseen. Tämä osittain siitä syystä, että ainoastaan voittajien nimet ovat julkisuuslain nojalla julkista tietoa, vaikkakin hankalasti saatavissa. Koettujen innovaation esteiden kartoitus tulisi kuitenkin rajoittaa myös koskemaan hankintoja hävinneitä organisaatiota. Hypoteesina voisi ajatella, että hankinnan hävinneillä osapuolilla voisi olla vieläkin kriittisemmät näkemykset etenkin hankintaprosessiin

liittyviin esteisiin, jotka tämän tutkielman vastauksissa saivat kohtuullisen jakautuneen vastatausjakauman. Tutkielmassa ei myöskään eroteltu erityyppisiä hankintayksiköitä toisistaan, vaan kyselyn vastauksia analysoitiin yhtenä kokonaisuutena. Esimerkiksi isojen ja pienten hankintayksiköiden eroavaisuuksia tuottajien kokemuksiin nähden voisi olla myös mielenkiintoista analysoida. Toki iso osa varsinkin suurimmista tuottajista osallistuu monen eri hankintayksikön teettämiin tarjouspyyntöihin. Tutkielmassa keskityttiin lisäksi vain tuottajien kokemuksiin, eikä hankkivan tahon kokemuksia otettu huomioon. Tutkielman painopisteenä tosin olikin keskittyä vain tuottajine kokemuksiin.

Tutkielma keskittyi tunnistamaan teoriassa havaittuja innovatiivisuuden ongelmakohtia hyvin laaja-alaisesti. Tutkielman tuloksista voidaan päätellä miltei kaikkien teoriasta nousseiden ongelmien olevan relevantteja esteitä ainakin joillakin yrityksillä. Jatkotutkimuksen kannalta voisi olla mielenkiintoista keskittyä tarkemmin vahvimmiksi koettujen esteiden kuten: innovoinnin vähäiselle kysynnälle hankinnoissa, yhteistyön puutteeseen hankkivan organisaation kanssa ja julkisen sektorin avoimuuden puute hankinnoissa voisi olla mielenkiintoisia tutkimuskohteita, sillä niin moni vastaaja oli kokenut ne innovaation esteeksi. Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena olikin hahmottaa tarkemmin erilaisia esteitä ja avata uusia mahdollisuuksia jatkotutkimusta ajatellen.

LÄHTEET

Aschhoff Birgit, Sofka Wolfgang, 2009, Innovations on demand-Can public procurement drive market success of innovations, *Research Policy*, 38, 8, 1235-1247.

Edler Jacob, Roflstaam Max, Tripouri Lena, Uyarra Elvira, 2015, Risk management in public procurement of innovation: a conceptualization. Teoksessa Edquist Charles, Vonortas Nicholas, Zabala-Iturriagagoitia Jon, Edler Jakob (Ed.), Public procurement for innovation, 87-110, *Edward Elgar Publishing*.

Edler Jacob, Georgiou Luke, 2007, Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side, *Research policy* 36, 7, 949-963.

Edquist Charles, 1997, Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations, *Pinter*, London.

Edquist Charles, Zabala-Iturriagagoitia Jon, 2012, Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy, *Research policy*, 41, 10, 1757-1769.

Edquist Charles, Vonortas Nicholas, Zabala-Iturriagagoitia Jon, 2015. Introduction, Teoksessa Edquist Charles, Vonortas Nicholas, Zabala-Iturriagagoitia Jon, Edler Jakob (Ed.), Public procurement for innovation, 1-27, *Edward Elgar Publishing Oy*, Padstow.

Eisenhardt Kathleen, 1989, Agency theory: An assessment and review, *The Academy of Management Review* 14, 1, 57-74.

Eskola Salla, Ruohoniemi Erko, 2017, Julkiset hankinnat, *Alma Talent*, Helsinki.

Field Andy, 2009, Discovering statistics using SPSS: And sex, drugs and rock'n roll, 3rd ed, *Sage*, London.

Flynn Anthony, Davis, Paul, 2014, Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14, 21, 139-180.

Georghiou Luke, Yanchao Li, Uyarra Elvira, Edler Jakob, 2010, Public procurement for innovation in small European countries. *A Report from the ERA-PRISM: (Policies for Research and Innovation in Small Member States to Advance the European Research Area) OMC-Net Project*, Brussels.

Georghiou Luke, Edler Jakob, Uyarra Elvira, Yeow Jillian, 2013, Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment, *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1-12.

Hankinnat.fi, 2016, Kansallinen hankinta: Tarjouspyyntö, Haettu sivulta <https://www.hankinnat.fi/kansallinen-hankinta/tarjouspyynto>, 21.3.2018.

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Heikkilä Tarja, 1998, Tilastollinen tutkimus, *Oy Edita Ab*, Helsinki.

Hertog den Pim, Wietze van der Aa, Jong Mark, 2010, Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework, *Journal of service management*, 21, 4, 490-514.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula, 2007, Tutki ja kirjoita, *Tammi Oy*, Helsinki.

Iloranta Kari, Pajunen-Muhonen Hanna, 2015, Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan, Helsinki: *Tietosanoma*.

Isomäki Carita, Munne Riikka, 2016, Selvitys innovatiivisten julkisten hankintojen hankkeista, *Tekes*.

Jensen Michael, Meckling William, 1976, Theory of firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics* 3, 305-360. Q North-Holland Publishing Company.

Kajala Jussi, 2015, Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajeesta?, *Impulsseja* 9, Kalevi Sorsa Säätiö.

Knutsson Hans, Thomasson Anna, 2014, Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement, *Public Management Review*, 16, 2, 242–255.

Kuuttiniemi Kirsi, Lehtomäki Liisa, 2017, Valtion hankintakäsikirja, *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, 29.

KvantiMOTV, 2019, Tutkimusprosessi ja tutkimusasetelma ja logistinen regressio. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto, Haettu sivulta <https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/logregressio/logistinen.html>, 11.6.2019.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1397, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>, 11.4.2018.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 21.5.1999/621, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621#L4P13> 1.2.2019.

Miles Ian, 2012, Introduction to service innovation, Teoksessa Macaulay Linda, Miles Ian, Wilby Jennifer, Tan Yin, Zhao Liping, Thoedoulidis Babis (Ed.), *Case studies in service innovation*. 1-15, New York: Springer.

Määttä Kalle, Voutilainen Tomi, 2017, Julkisten hankintojen sääntely, *Kauppakamari*, Helsinki.

Nummenmaa Lauri, 2009, Käytätymistieteiden tilastolliset menetelmät, *Sanoma Pro*, Helsinki.

OECD, 2017, Public procurement for innovation: Good practices and strategies, OECD Public Governance Reviews, *OECD Publishing*, Paris.

Osborne Stephen, 2010, Delivering Public Services: Time for a new theory?, *Public management review*, 12, 1, s. 1-10.

Owal Group, 2014, Huippuostajat-ohjelma: Innovatiivisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia.

Palmgren Christopher, 2014, The sources of innovations – looking beyond technological opportunities, *Economic of innovation and New Technology*, 13. 2. s. 183-197.

Pekkala Elise, Pohjonen Mika, Huikko Katariina, Ukkola Markus, 2017, Hankintojen kilpailuttaminen, *Tietosanoma Oy*, Helsinki.

Pelkonen Antti, Valovirta Ville, 2014, Can service innovations be procured? An analysis of impacts and challenges in the procurement in social services, *Innovation: The European journal of Social Science research*, 28, 3, 384-402.

Rolfstam Max, 2012, Understanding Public Procurement of Innovation: Definitions, Innovation Types and Interaction Modes, *Social Science Research Network*.

Rolfstam Max, 2013, Public Procurement and Innovation: The Role of Institutions, *Edward Elgar Publishing Oy*, Padstow.

Rolfstam Max, 2015, Public procurement of innovation for a better world: a consolidation or a new beginning? *Innovation: The European Journal of Social Sciences Research*, 28, 3, 211-219.

Roodhooft, Filip, Van Den Abbelee, Alexandra. 2006, Public procurement of consulting services. *International journal of public sector management*. 19, 490 – 512.

Siikavirta Kristian, 2015, Julkisten hankintojen perusteet, *Edita Publishing Oy*, Porvoo.

Stern, Peter, Hellman, Jakob, Rijnders-Nagle, Monique, Terrel, Miriam, Åström, Tomas, 2011, How Public Procurement can stimulate Innovative Services, *Report to Nordic Innovation Centre (NICE)*.

TEKES, 2008, Innovatiiviset julkiset hankinnat, Tekesin katsaus 225/2008, Helsinki: Tekes, http://www.mv.helsinki.fi/home/mekoskim/Innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf 15.8.2018.

Tilastokeskus, 2008, Toimialaluokitus TOL 2008, Käsikirja 4, Helsinki: Multiprint Oy, <https://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/kasikirja.pdf> 28.8.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 2015, Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö, *kilpailukyky*, 37.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017, Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto, Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto, <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3238>.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017, Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto (koodikirja), Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto, <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3238>.

Toivonen Marja, Tuominen Tiina, 2009, Emergence of innovations in services, *The Service Industries journal*, 29, 7, 887-902.

Torvinen Hannu, Haukipuro Lotta, 2017, New roles of end-users in innovative public procurement: Case study on user engaging property procurement, *Public management review*, 20, 10, 1444-1464.

Uyarra Elvira, Edler Jakob, Garcia-Estevez Javier, Georgiou Luke, Yeow Jillian, 2014, Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective, *Technovation*, 34, 10, 631-645.

Uyarra Elvira, Flanagan Kieron, 2009, Understanding the innovation impacts of public procurement, *European Planning Studies*, 18, 1, 123-143.

Valli Raine, 2018, Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1: Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. *PS-Kustannus*, Jyväskylä.

Valovirta Ville, Alhola Katriina, Leväsluoto Johanna, Nissinen Ari, Oksanen Juha, Pelkonen Antti, Turtonen Arttu, 2017, Innovatiiviset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 82.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2017, Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit, *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset*, 8.

Vehkalahti Kimmo, 2008, Kyselylomake mittausvälineenä, *Tammi Oy*, Helsinki.

Zelenbabic Dragana, 2015, Fostering innovation through innovation friendly procurement practices: a case study of Danish local government procurement, *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 28, 3, 261-281.

LIITTEET

Liite 1, Kyselylomake

Innovaation esteet julkisessa hankinnassa

Tutkielman tarkoitus on vastata kysymyksiin:

1. Millaisia innovaatioihin ja hankintaprosesseihin liittyviä esteitä julkisten palveluhankintojen tuottajilla on uusien innovaatioiden tuottamisen kannalta ja mitkä niistä nousevat päälimmäisiksi rajoitteiksi innovaatioille?
2. Miten organisaation toimiala, organisaation koko tai organisaation aiempi innovaatiotoiminta/kehitys vaikuttaa heidän kokemiinsa innovaation esteisiin julkisessa hankinnassa?

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan uuden tai merkittävästi parannetun palvelun hankintaa, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta.

Organisaation taustatiedot:

ORGANISAATION TIEDOT

Yrityksen koko

1-10 hlö

11-50 hlö

51-250 hlö

yli 250 hlö

Yrityksen koko

☐

☐

☐

☐

Yrityksen toimiala

Hallinto ja tukipalvelutoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Kiinteistöalan toiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Ammatillinen- tieteellinen ja tekninen toiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Majoitus ja ravitsemustoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Kuljetus ja varastointi

☐ Kyllä

☐ Ei

Informaatio ja viestintätoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Taide- viihde ja virkistystoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Terveys- ja sosiaalipalvelut

☐ Kyllä

☐ Ei

Muu palvelutoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Yrityksen toimintaperiaate

Voittoa tavoitteleva

Voittoa tavoittelematon

Toimintaperiaate

☐

☐

Yrityksen innovaatiotoiminta

☐ Kyllä

☐ Ei

Onko yrityksessänne ollut tutkimus ja kehittämistoimintaa viimeisen kahden vuoden aikana?

☐

☐

Kysymys 1: Innovaation esteet

INNOVAATION ESTEET

Oletteko kokeneet joitan näistä esteistä innovaation syntymiselle

Innovaation esteet

Ei merkitystä

Jokseenkin merkittävä

Erittäin merkittävä

Heikko riskien hallinta

☐

☐

☐

Hankinnan kohteen omistajuus/tekijänoikeudet

☐

☐

☐

Yhteistyön puute hankkivan organisaation kanssa

☐

☐

☐

Yhteistyön puute muiden palveluita tuottavien organisaatioiden kanssa

☐

☐

☐

Yhteistyön puute palvelun loppukäyttäjän kanssa

☐

☐

☐

Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (rahalisesti)

☐

☐

☐

Sopimukset eivät tarpeeksi isoja (ajallisesti)

☐

☐

☐

Tarjouspyynnön määrittelemät liian spesifejä

☐

☐

☐

Innovaationille ei ole kysyntää hankinnassa

☐

☐

☐

Hankkijatahon osaaminen

☐

☐

☐

Kysymys 2: Hankintaprosessin esteet

HANKINTAPROSESSIIN LIITTYVÄT ESTEET

Hankintaprosessiin liittyvät esteet

Täysin eri mieltä

Jokseenkin eri mieltä

Ei samaa eikä eri mieltä

Jokseenkin samaa mieltä

Täysin samaa mieltä

Julkinen sektori on yleisesti avoin vastaanottamaan uudenlaisia ratkaisuita hankinnassa

☐

☐

☐

☐

☐

Käytetty hankintamenettely on yleensä tarkoituksenmukainen hankinnan kannalta

☐

☐

☐

☐

☐

Monivaiheiset tai pitkäkestoiset hankintaprosessit estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin

☐

☐

☐

☐

☐

Isommat sopimukset estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin

☐

☐

☐

☐

☐

Hankkiva taho on yleisesti tietoinen markkinoilla jo tarjolla olevista ratkaisuista

☐

☐

☐

☐

☐

Ennakkoon määritellyt soveltuvuusehdot estävät meitä osallistumaan tarjouskilpailuihin

☐

☐

☐

☐

☐

Kysymys 3: Avoin kenttä

VAPAA SANA (VAPAAEHTOINEN)

Muita tarkennuksia tai mahdollisia esteitä uusille innovaatioille (Vapaaehtoinen)

Liite 2, Saatekirje kyselyn vastaanottajille

Hei,

Olen tekemässä opinnäytetyötäni Helsingin yliopiston valtiotieteelliseen tiedekuntaan. Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa innovatiivisen julkisen hankinnan esteitä

palveluhankinnassa erityisesti palvelun tuottajan näkökulmasta. Kysely on lähetetty kymmenen eri kaupungin kaikille vuoden 2017 palveluhankintojen voittajille. Yhteystiedot on saatu Työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä eri kaupunkien hankintayksiköistä.

Kysely on jaoteltu kolmeen kohtaan: Organisaation yleiseen profiiliin, innovaation esteisiin sekä hankintaprosessin esteisiin. Kysely on lyhyt, joten sen vastaamiseen menee ainoastaan **5 minuuttia**. Kyselyyn vastataan nimettömänä ja vastaukset käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti. Tuloksia esitetään ryhmätasolla niin, ettei yksittäisiä vastauksia tai organisaatioita ole mahdollista tunnistaa.

Kyselyn linkki: <https://elomake.helsinki.fi/lomakkeet/95602/lomake.html>

Tutkielman tarkemmat tutkimuskysymykset:

3. Millaisia innovaation ja hankintaprosessiin liittyviä esteitä julkisen palveluhankintojen tuottajilla on uusien innovaatioiden tuottamisen kannalta ja mitkä niistä nousevat päällimmäisiksi rajoitteiksi uusille innovaatioille
4. Miten organisaation toimiala, koko tai aiempi TK-toiminta vaikuttaa heidän kokemiinsa innovaation esteisiin

Lisätietoja tai tarkennuksia kyselyyn ja tutkielmaan liittyen saat sähköpostilla:

leo.linko@helsinki.fi tai numerosta 040 5674887

Kiitos vastauksestanne ja aurinkoista talvea!

Ystävällisin terveisin: Leo Linko